



CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE

**GIUDIZIO SUL RENDICONTO GENERALE
DELLO STATO
2015**

Memoria del Procuratore generale
Martino Colella





CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE

**GIUDIZIO SUL RENDICONTO GENERALE
DELLO STATO
2015**

**Memoria del Procuratore generale
Martino Colella**

UDIENZA DEL 23 GIUGNO 2016 - PRESIDENTE RAFFAELE SQUITIERI

INDICE

Parifica giugno 2016

	Pag.
Premessa - Considerazioni introduttive e di sintesi	2

PARTE PRIMA

Rendiconto 2015 ed aspetti contabili e finanziari

La manovra di bilancio	
Il debito pubblico e interessi sul debito	14

Altri rilievi contabili:

- Le partecipazioni azionarie in società di diritto privato	31
- Riflessi giuscontabilistici dell'attività contrattuale	
Secondo il nuovo codice dei contratti pubblici	56

PARTE SECONDA

Rapporti con il quadro europeo di stabilità

Azioni collegate al bilancio comunitario	70
Contenzioso fra Italia e Istituzioni europee	
Riflessi sul bilancio nazionale	82

PARTE TERZA

Aree d'intervento e linee di tendenza

Aspetti finanziari ed organizzativi della riforma della Pubblica Amministrazione	103
Il personale pubblico	132
La sanità	138
L'istruzione pubblica	165
I beni culturali	180
L'ambiente	203
Eccedenze di spesa	243





REPUBBLICA ITALIANA
SEZIONI RIUNITE
DELLA CORTE DEI CONTI

* * *

MEMORIA
DEL PROCURATORE GENERALE
PRESSO LA CORTE DEI CONTI
IN SEDE DI GIUDIZIO
SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO
PER L'ESERCIZIO
2015

IL PROCURATORE GENERALE

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

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

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

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

Vista l'ordinanza del Presidente delle Sezioni Riunite della Corte dei conti, con la quale è stata fissata per il 23 giugno 2016 l'udienza delle stesse Sezioni Riunite per il giudizio sulla regolarità del rendiconto generale dello Stato relativo all'esercizio finanziario 2015;

DEPOSITA

La presente memoria.



PREMESSA – CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE E DI SINTESI: (Procuratore Generale e V.P.G. Antonio Ciaramella)

La memoria della Procura generale per il presente giudizio, cui si fa rinvio per l'analisi di dettaglio dei fenomeni presi in considerazione, tiene conto dei due momenti del giudizio di parifica: quello dell'analisi contabile del rendiconto e quello valutativo e propositivo.

Sotto il primo aspetto, occorre rilevare, in via generale, come la necessità di assicurare l'equilibrio del bilancio statale, principio di rilevanza costituzionale, può assumere un significato sostanzialmente “virtuoso” e non solo contabile, se serve a garantire il funzionamento di un'amministrazione pubblica ispirata ai principi di efficacia, efficienza ed economicità, valori di pari rilievo costituzionale, ai sensi dell'art. 97 della Carta fondamentale.

Negli ultimi anni, sia prima che successivamente all'inserimento in Costituzione dell'obbligo di tutte le pubbliche amministrazioni, comprese le regioni e le autonomie locali, di assicurare l'equilibrio dei propri bilanci, sono state non poche le sentenze della Corte Costituzionale che hanno sottolineato il carattere direttamente cogente, di detto equilibrio, a prescindere dall'esistenza di norme interposte, e che lo stesso comporta, in sede di bilancio di competenza di un ente pubblico, che non possono rimanere indipendenti e non coordinati, nel loro ambito, i profili della spesa e quelli dell'entrata, dovendo essere regolati da un ragionevole e dimostrato equilibrio (si vedano, ad es., le sentenze nn. 118 e 192 del 2012 e n. 26 del 2013).

La Consulta, poi, ha più volte precisato come il principio dell'equilibrio tendenziale dei bilanci degli enti pubblici è da ritenere un precetto dinamico della



gestione finanziaria, in quanto costituisce una "ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche". Ciò, in quanto il suindicato principio "impone all'amministrazione un impegno non circoscritto al solo momento dell'approvazione del bilancio, ma esteso a tutte le situazioni in cui tale equilibrio venga a mancare per eventi sopravvenuti o per difetto genetico, conseguente all'impostazione della stessa legge di bilancio. Ciò comporta l'indefettibile dovere di adottare appropriate variazioni del bilancio di previsione, in ordine alla cui concreta configurazione permane la discrezionalità dell'amministrazione, nel rispetto del principio di priorità dell'impegno delle risorse disponibili per le spese obbligatorie e, comunque, per le obbligazioni perfezionate, in scadenza o scadute". Per la Corte, poi, "Il principio dell'equilibrio del bilancio ha contenuti di natura sostanziale: esso non può essere limitato al pareggio formale della spesa e dell'entrata, ma deve estendersi, attraverso un'ordinata programmazione delle transazioni finanziarie, alla prevenzione dei rischi di squilibrio, che derivano inevitabilmente dal progressivo sviluppo di situazioni debitorie generate dall'inerzia o dai ritardi dell'amministrazione" (in tal senso si veda la sentenza n. 250 del 2013).

Si tratta di principi, in gran parte, recepiti dalla legge c.d. rafforzata n. 243/2012, che detta i criteri di attuazione dell'equilibrio dei bilanci pubblici.

In tale contesto, assume oggi primario rilievo, anche da parte del requirente, nel giudizio di parifica del rendiconto generale dello Stato, la verifica del rispetto dei sempre più frequenti interventi legislativi diretti al contenimento, alla revisione ed alla razionalizzazione della spesa pubblica adottati negli ultimi anni dal legislatore nei più disparati settori dell'organizzazione pubblica.



L'attività di analisi e propositiva del requirente, in tale ambito, può costituire un elemento fondamentale di ausilio e di stimolo per gli organi politici rappresentativi.

A tal fine, si giustifica, al di là delle previsioni normative espresse, l'intervento nel giudizio di parifica del PM contabile, cui spesso l'ordinaria attività di repressione degli illeciti erariali consente di avere un quadro dei settori della spesa pubblica particolarmente a rischio di inefficienze, se non addirittura improduttiva.

Ovviamente, non si tratta, in questa sede, di evidenziare patologie causa di possibili responsabilità amministrative, ma di valutare fenomeni gestori generali dell'amministrazione statale e di quelle direttamente collegate, viste oggettivamente, come apparati.

Grazie a vari interventi del legislatore, che hanno maggiormente responsabilizzato gli organismi pubblici o equiparati, l'astratta virtuosità dei citati principi riguardanti, in primo luogo, proprio il bilancio statale, ha cominciato a produrre, non senza difficoltà attuative ed incoerenze, i primi frutti ed altri si spera possano derivare dalla definitiva attuazione dalle riforme oggi in cantiere, riguardanti la pubblica amministrazione, le società a partecipazione pubblica ed i contratti pubblici, oltre che i servizi e la finanza degli enti locali.

Con la legge 30 ottobre 2014, n. 161, disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, all'art. 30 sono previste nuove attribuzioni per la Corte dei conti, in riferimento all'attività di monitoraggio e all'osservanza delle regole di bilancio da parte delle pubbliche amministrazioni, con attribuzione alla Corte di incisivi poteri di accesso alle banche dati delle stesse, comprese quelle riguardanti gli enti e gli organismi dalle stesse



partecipati a qualsiasi titolo.

Si tratta di attribuzioni rilevanti anche agli effetti dell'attività di verifica del rendiconto generale dello Stato.

Prima di procedere ad una rapida analisi dei dati desumibili dal rendiconto generale dello Stato, occorre premettere che, in conseguenza delle severe misure di politica economica intervenute negli ultimi anni, il rapporto deficit/PIL, anche per l'anno 2015, è stato ricondotto entro la soglia del 3 per cento, rispettando i vincoli fissati a livello europeo.

Nel 2015, come risulta dal rapporto 2016 sul coordinamento della finanza pubblica delle sezioni riunite della Corte, i principali saldi di finanza pubblica hanno registrato un quasi completo allineamento alle stime contenute nella nota di aggiornamento del DEF 2015. L'indebitamento delle pubbliche amministrazioni è sceso a 43 miliardi ed al 2,6% del Pil, in presenza di un saldo primario di oltre 25 miliardi (1,5% del Pil), un avanzo corrente di 16,3 miliardi (1% del Pil) ed un disavanzo in conto capitale di quasi 59,5 miliardi (-3,6% del Pil).

L'indebitamento è tornato a ridursi dopo tre anni di stabilità. In proposito, è noto che il debito pubblico italiano è uno tra i più alti dei Paesi europei e la stessa commissione europea ha, recentemente, rilevato come l'elevato debito pubblico italiano è una delle maggiori fonti di vulnerabilità dell'economia nazionale.

I dati di consuntivo 2015 rivelano una minore crescita dei consumi intermedi, delle prestazioni sociali e degli interessi, mentre risultano in aumento le altre uscite correnti e la spesa in conto capitale.

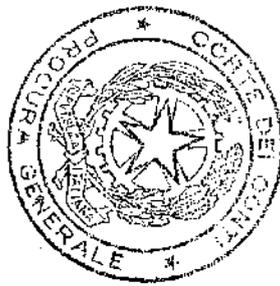
Riguardo alla spesa pubblica, nella citata relazione, le Sezioni Unite della Corte hanno rilevato come l'obiettivo di assicurare l'equilibrio di bilancio ha determinato,



negli anni, una gestione della stessa più attenta al conseguimento di obiettivi quantitativi che non al perseguimento di un maggior grado di efficienza. Pertanto, la c.d. revisione della spesa pubblica è stata, sostanzialmente, ricondotta al compito di ridurre i livelli della spesa pubblica, utilizzando, al minimo, criteri di selettività, con ricadute, spesso, negative sulla qualità dei servizi pubblici e sull'azione di sostegno della crescita economica. La Corte ha sottolineato, in proposito, la riduzione degli investimenti in infrastrutture pubbliche e nei settori, come l'istruzione, la ricerca, i trasporti ed il sostegno all'economia, che rappresentano gli impieghi più orientati a favorire un ampliamento della capacità produttiva del Paese. Ad avviso della Corte, occorrerebbe, pertanto, che oltre alla prosecuzione di una qualificata politica di selezione della spesa, si proceda ad un attento ripensamento delle condizioni dei confini dell'intervento pubblico.

Circa le entrate, la Corte ha rilevato come queste ultime siano risultate inferiori alle previsioni della nota di aggiornamento, sia quelle tributarie dirette che quelle in conto capitale. Il gettito delle imposte indirette e delle entrate contributive è stato, invece, superiore alle attese. In merito, la Corte ha, ancora una volta, precisato, nella citata relazione, come l'auspicabile prospettiva di una riduzione della pressione fiscale su famiglie ed imprese ripropone la necessità di una revisione strutturale dell'intero sistema tributario ed un impegno in tre direzioni: un ampliamento della base imponibile, una rivisitazione degli obiettivi redistributivi assegnati al sistema di prelievo e la ricerca di un effettivo coordinamento della leva fiscale fra i livelli di governo.

È tradizione che le valutazioni e le proposte che costituiscono, come detto, l'altro aspetto del giudizio di parifica, non meno importanti rispetto a quelle sui dati



di bilancio, si appuntino sullo stato generale dell'amministrazione statale, con uno sguardo anche alle principali novità normative.

Un passo importante verso l'auspicata modernizzazione del settore pubblico è stata l'approvazione, ad agosto 2015, della legge delega di riforma della Pubblica Amministrazione (legge n. 124/2015). L'ambizioso obiettivo riformatore investe varie aree d'intervento: la semplificazione delle procedure amministrative e dei procedimenti autorizzatori per cittadini ed imprese, la digitalizzazione dei servizi, la riorganizzazione dello Stato sul territorio attraverso l'accorpamento degli uffici e delle camere di commercio, la razionalizzazione degli enti e delle partecipate pubbliche, il riordino della dirigenza pubblica, la semplificazione normativa. A ciò si aggiunge il riordino della disciplina processuale concernente tutte le tipologie di giudizi che si svolgono innanzi la Corte dei conti. La legge delega sarà destinata a riempirsi di contenuti concreti solo con l'adozione dei previsti decreti legislativi di attuazione, che consentiranno di valutare l'effettiva portata innovativa della riforma. E' però possibile svolgere sin da ora qualche considerazione sull'impatto finanziario della stessa, quale aspetto di preminente interesse in questa sede. La Corte, in proposito, ha rilevato (si veda la delibera n. 15/015/CO/RQ delle sezioni riunite) come permangono non pochi dubbi sia sulla prevista "neutralità" degli oneri finanziari, sia sull'entità degli attesi risparmi di spesa.

In attuazione della delega in discorso è stato recentemente emanato il decreto legislativo n. 97/2016 recante "Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza". Con tale positivo provvedimento il Governo ha inteso approntare ulteriori strumenti per prevenire la commissione dei reati contro la pubblica amministrazione, tramite la sempre più



ampia attuazione del principio della trasparenza dell'azione pubblica, garantendo, nel contempo, con maggiore incisività, al cittadino l'accesso ad informazioni in possesso delle amministrazioni pubbliche.

Circa le modalità di attuazione della delega in discorso, se la citata legge delega mira ad un cambiamento profondo nell'amministrazione pubblica del Paese, appare evidente come la sua delicata fase di attuazione debba essere rispettosa dei tempi e dei criteri imposti dalla stessa, con la semplificazione del quadro normativo, in modo da prevenire contrasti interpretativi e contenziosi.

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

A partire dal 2001, le leggi finanziarie annuali, e, da ultimo, anche quella relativa al 2016, hanno, sistematicamente, introdotto disposizioni per il riordino degli enti pubblici e per il conseguimento di risparmi di spesa in tale ambito.

In materia, più che l'avvicinarsi di una ipertrofica produzione normativa che prevede obblighi generici la cui attuazione è sostanzialmente lasciata alla mera discrezionalità, se non all'arbitrio, delle amministrazioni centrali o locali interessate, sarebbe necessario, previa ricostruzione del quadro delle competenze amministrative (non escluse quelle relative alle cc.dd. autorità indipendenti) e dei corrispondenti costi per l'erario, la concreta eliminazione di enti e strutture non più necessari o che costituiscono una duplicazione di altri soggetti pubblici, previa assunzione da parte del legislatore statale, della responsabilità politica circa un più incisivo esercizio delle funzioni di coordinamento della finanza pubblica che la Costituzione (articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma), gli attribuisce.

Riguardo, in particolare, le imprese partecipate da enti pubblici, le stesse



ammontavano, nel 2013, secondo il rapporto 2016 sul coordinamento della finanza pubblica delle sezioni riunite della Corte, a 10.964 ed impiegano 953.100 addetti. E' noto che vari sono stati gli interventi del legislatore, soprattutto negli ultimi anni, diretti a limitare il numero o comunque a ricondurre nell'ambito di una efficiente gestione le società partecipate da enti pubblici, con risultati sostanzialmente deludenti, a causa dell'ampia discrezionalità lasciata, agli enti pubblici, soprattutto regionali e locali, nelle decisioni riguardanti la possibilità di costituire e mantenere in vita imprese pubbliche, anche palesemente antieconomiche o non rispondenti ad oggettive finalità di interesse pubblico. E' auspicabile che l'attuazione del testo unico in materia, il cui iter di approvazione è in corso di perfezionamento, possa essere di ausilio per razionalizzare un settore rilevante per la spesa pubblica.

Le ripetute misure di contenimento della spesa nel settore dell'impiego pubblico, intervenute negli ultimi anni, hanno prodotto effetti finanziari superiori alle attese ed hanno contribuito a riportare sotto controllo una variabile che rappresenta il 23,7 per cento della spesa primaria corrente delle pubbliche amministrazioni. La Corte ha, comunque, più volte, sottolineato la severità del complessivo impianto, in materia, del decreto-legge n. 78 del 2010 e delle successive leggi di stabilità, ispirate ad analoghe finalità, che, sia pur in un contesto di moderato andamento dell'inflazione, hanno bloccato per un periodo pari a due tornate contrattuali triennali qualunque ipotesi di crescita della retribuzione dei pubblici dipendenti, cristallizzata ai valori in godimento nel 2010.

La Corte, nella relazione del 2016 sul costo del lavoro pubblico, ha evidenziato come il rinvio della contrattazione collettiva, oltre a porsi in contrasto con i principi di equa retribuzione delle prestazioni lavorative, costituzionalmente garantiti, ha,



nella sostanza, impedito la ristrutturazione del complessivo assetto retributivo, prefigurato dall'art. 40, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001, diretta ad un utilizzo del salario accessorio quale ausilio al miglioramento dell'efficienza della pubblica amministrazione e quale incentivo alla valorizzazione del merito individuale. In particolare, sulla delineata riforma della dirigenza pubblica la Corte, in due audizioni parlamentari, ha espresso motivate perplessità, osservando come l'abolizione della distinzione della dirigenza in fasce, l'ampliamento della platea dei possibili interessati al conferimento di un incarico, l'aumento dei margini di discrezionalità nella scelta dei possibili titolari, le conseguenze del mancato conferimento di una funzione, rappresentano un complesso di elementi che potrebbero limitare l'autonomia dei dirigenti rispetto agli organi politici.

Rimanendo nell'ambito delle valutazioni circa le riforme in atto in settori dell'ordinamento di rilevante impatto sulla spesa pubblica e sulla qualità dei servizi pubblici resi ai cittadini, va manifestato apprezzamento per la recente adozione del nuovo codice dei contratti pubblici (d.lgs n. 50/2016), che si propone di coniugare la più ampia apertura al mercato, la verifica della qualità degli operatori del settore, flessibilità e semplificazione burocratica, con la tutela dei valori di trasparenza e di lotta alla corruzione.

Com'è noto, uno dei settori in cui più frequentemente si manifestano patologie, cause di danni erariali, è costituito proprio dall'attività contrattuale pubblica. Queste ultime attengono, principalmente, alla mancata o solo parziale realizzazione di opere pubbliche, spesso in conseguenza di una irragionevole programmazione delle stesse, alla maggiorazione di prezzi di beni o servizi, di solito effetto della violazione delle regole sull'evidenza pubblica, alle indebite sospensioni di lavori ovvero a ritardi nei



pagamenti alle ditte assuntrici. Un freno alle citate patologie potrà, verosimilmente, derivare dall'applicazione di alcune previsioni del nuovo codice dei contratti, come, ad esempio, dall'articolo 21 dello stesso, che stabilisce una programmazione pluriennale riguardo alle forniture di beni o servizi ed ai lavori pubblici, l'emanazione di un decreto del ministro delle infrastrutture, riguardante i criteri e le modalità per favorire il completamento delle opere incompiute, dall'articolo 23, che prevede vari livelli di progettazione delle opere pubbliche, in particolare il progetto di fattibilità tecnico economica, e dall'articolo 26, che prevede una rigorosa verifica preventiva della progettazione delle opere pubbliche.

Il codice dei contratti pubblici non è intervenuto sui controlli esterni intestati alla Corte in materia, tranne che con la previsione di un ufficio della Corte, addetto anche al controllo preventivo dei contratti cc.dd. secretati. In materia sarebbe necessario un più articolato intervento del legislatore, in quanto è noto come il controllo preventivo di legittimità, intestato alla Corte, in materia, è limitato solo alle pubbliche amministrazioni statali, a fronte di una materia in cui sempre maggiori risorse sono affidate agli enti locali ovvero ad enti a partecipazione pubblica; sarebbero, poi, necessari strumenti normativi per consentire alla Corte un effettivo controllo di economicità dei contratti pubblici, sia nel caso di controllo preventivo che successivo sulla gestione. Tale problematica sarà, verosimilmente, accentuata a seguito dell'utilizzo più ampio nelle gare pubbliche del sistema dell'offerta economicamente più vantaggiosa, che richiede particolari competenze tecniche per la sua valutazione in concreto. Infine, alle osservazioni della Corte, nel caso del controllo successivo sulla gestione, le amministrazioni rimangono, spesso, silenti, pur essendo obbligate, per legge, a rappresentare le misure adottate.



Nella presente sede non ci si può limitare che a qualche accenno a quelle spese statali, spesso incidenti in maniera non trascurabile sul bilancio, che dipendono direttamente da una non corretta azione dell'amministrazione, di cui spesso è possibile almeno ridurre il rischio di verifica.

Questa Procura generale ha, più volte, espresso le proprie valutazioni sull'incidenza di contratti derivati, stipulati dal Tesoro, sul bilancio dello Stato.

La valutazione di tale incidenza richiede di considerare il valore di mercato (*mark to market*) del portafoglio derivati, i flussi finanziari intervenuti nel 2015 in relazione a questi contratti, le modifiche intervenute su tale portafoglio nel corso del 2015 per effetto di eventuali ristrutturazioni delle posizioni in essere, dell'eventuale apertura di nuove posizioni e dell'eventuale esercizio – da parte del Tesoro o della sua controparte contrattuale – di opzioni previste dalle clausole negoziali.

Già nella memoria presentata in occasione del *Giudizio di parifica del Rendiconto Generale dello Stato 2014*, l'Ufficio di Procura Generale auspicava che il Ministero dell'Economia e delle Finanze, in un'ottica di trasparenza circa le modalità di perseguimento dell'obiettivo di equilibrio dei conti pubblici, si attivasse quanto prima per rendere disponibile in via sistematica un'informativa puntuale sull'andamento dei derivati, rendendo noti i dati a livello aggregato come pure quelli di maggiore dettaglio, con livelli informativi crescenti.

In effetti, dal punto di vista della trasparenza, l'anno 2015 ha fatto registrare significativi passi in avanti, perché presso la Commissione VI Finanze della Camera si è svolta un'*Indagine Conoscitiva sugli Strumenti Finanziari Derivati*, che ha portato alla luce la complessità e criticità che la gestione di detti strumenti presenta. In particolare, nel mese di marzo 2015 il Ministero ha deciso di pubblicare sul proprio



sito istituzionale un “*Focus*” sui derivati dello Stato. In continuità con tale iniziativa, si auspica che, con carattere di periodicità, venga pubblicata, sul sito istituzionale del Ministero, la situazione aggiornata del portafoglio derivati del Tesoro, con distinta evidenza delle nuove operazioni e/o delle rimodulazioni intervenute in ogni periodo rispetto a quello precedente oltre che per tipologia di derivato.

L'ultimo dato pubblico sul *mark to market* – riferito al quarto trimestre del 2015 - è quello comunicato il 6 giugno 2016 dalla Banca d'Italia nei *Conti Finanziari*, da cui si riscontra un valore di mercato negativo di circa 30,7 miliardi di euro.

Secondo le ultime tavole di notifica, pubblicate dall'ISTAT il 21 aprile 2016, ai sensi del *Protocollo sulla Procedura per i Disavanzi Eccessivi (PDE)*, nel 2015 i derivati su debito dello Stato hanno generato flussi netti per interessi pari a 3,19 miliardi di euro e altre poste di aggiustamento sul debito connesse a passività finanziarie nette in strumenti derivati pari a 3,56 miliardi di euro.

Degno di attenzione, per i riflessi negativi che ha sul bilancio statale, è anche il contenzioso dell'Italia con le Corti sovranazionali di Strasburgo e Lussemburgo.

In materia, l'anno 2015 segna, per la prima volta, un'inversione di tendenza rispetto agli anni precedenti (i giudizi definiti dalla Corte EDU, che hanno riguardato l'Italia, passano da 44 a 24 e le condanne inflitte 20, per un ammontare complessivo di euro 1.935.694,51). Per quanto riguarda la tipologia delle violazioni, a quelle più tradizionali (in materia di espropriazioni, divieto di leggi retroattive, salvaguardia del principio di legalità in materia penale, divieto *di bis in idem*, etc..) se ne affiancano delle nuove, quali il divieto di tortura, e l'ampliamento delle garanzie atte a garantire un giusto processo (quali l'obbligo per il giudice di ultima istanza di motivare la scelta di non sollevare rinvio pregiudiziale innanzi alla Corte di giustizia UE).



Per quanto attiene alle procedure di infrazione in materia ambientale, l'Italia ha visto ridotto il numero delle condanne, passando complessivamente da 89 procedure di infrazione (registrate tra fine 2014 e fine 2015) a 83 procedure.

Non indifferente incidenza sul bilancio statale hanno anche le rettifiche finanziarie adottate dalla Commissione europea.

Infatti, nei sei anni dal 2007 al 2013, sono state adottate da quest'ultima, nei confronti dell'Italia, decisioni di rettifica finanziaria per un ammontare di complessivi euro 928.578.590.

Anche per quanto attiene all'ambito più generale delle frodi, realizzate a seguito dell'illecito uso di fondi comunitari, dall'ultima relazione sulla protezione degli interessi finanziari, resa dalla Commissione europea, l'Italia risulta il Paese con il maggior numero di casi segnalati.

* * *

PARTE PRIMA

RENDICONTO 2015 ED ASPETTI CONTABILI E FINANZIARI

1. La manovra di bilancio

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

Sommario: Premessa e considerazioni generali

1.1. *Il quadro di riferimento*

1.2. *Le stime dei saldi di finanza pubblica nei documenti programmatici del 2015*

1.3. *Dati a consuntivo*

Premessa e considerazioni generali

Nell'analisi, negli *outlooks* e nel dibattito che seguono alla chiusura dell'anno finanziario e precedono la parifica del Rendiconto Generale dello Stato per l'anno



2015, a fronte di segnali di ripresa dell'economia, certamente incoraggianti ed utili quantomeno a rappresentare l'immagine di una uscita dalla crisi finanziaria, più che la condizione reale e sociale in cui versa il Paese, ha assunto rilievo primario –anche nell'interlocuzione con la Commissione UE - la questione del debito pubblico, della sua consistenza e della messa in opera di misure finalizzate alla sua drastica riduzione secondo gli originari - e finora anno per anno posticipati - obiettivi del Fiscal Compact.

Di fronte a tale aspetto, suscita minore interesse il modesto risultato di una azione di spending review - purc evidenziata dal Presidente della Corte dei conti nella recente occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario - che non può incidere sulla componente più elevata della spesa pubblica corrente (prestazioni sociali in denaro) e che, proprio sul lato della spesa corrente al netto degli interessi (composta oltre che dalle prestazioni sociali in denaro, anche da quelle in natura, i redditi da lavoro ed i consumi intermedi), non riesce a diminuire, bensì aumenta lievemente in termini assoluti. E', del resto, inattuabile una revisione della spesa che abbia come condizione l'invarianza di servizi che non abbia al centro la valutazione effettiva della necessità e dell'utilità dei servizi stessi.

Anche la verifica della attendibilità delle stime appare argomento privo di appeal a fronte di scostamenti lievi –seppure sempre al ribasso- dai dati previsionali in conseguenza della effettiva imprevedibilità delle variabili ad ampio spettro ed internazionali che non possono escludere, oltre ai convenzionali indicatori economici sul costo delle materie prime (il riferimento è primariamente ai contraddittori effetti della caduta del prezzo del petrolio¹) e sugli eventi del mercato (la crisi o minore

¹ Aspetto in ordine al quale è tutt'altro che marginale –soprattutto per l'effetto indiretto sulla nostra economia- la scoperta da parte di ENI del più grande giacimento di gas mai effettuata in Egitto e nel mar Mediterraneo; ciò che potrebbe



crescita dei Paesi emergenti), i focolai di guerra e di forte instabilità politica dell'area dell'Est Europa e di quella mediterranea, insieme al fenomeno migratorio di massa che sta interessando l'Europa e l'Italia in particolare.

Significativo, per contro, anche nel delineare l'azione del Governo sul debito sovrano, il tentativo di avvio di una politica che ha un chiaro segno espansivo² e non preoccupata unicamente della stabilità dei conti, e che cerca spazi di manovra disponibili per sostenere la ripresa economica. In questo senso, peraltro, coerentemente a tale impostazione, già in occasione dell'audizione della Corte dei Conti sul disegno di legge di Stabilità per il 2016³ era stato evidenziato il quadro macroeconomico di una crisi non ancora superata, anche se in presenza di segnali incoraggianti, rispetto al quale la principale preoccupazione era nel senso che un'interruzione della ripresa in atto potesse avere implicazioni sulla sostenibilità del debito.

E' proprio sotto questo profilo - la consistenza del debito sovrano- che riacquista centralità la questione del rapporto deficit/PIL e la rilevanza che tale indicatore ha per l'Italia rispetto ad altre economie dell'Unione. Detto rapporto si assesta nel corrente anno al 2,6% (42,4 miliardi di euro, 6,5 in meno dello scorso anno)⁴ ed il discusso

diventare una delle maggiori scoperte di gas a livello mondiale.

² Come si vedrà nel dettaglio, caratterizzata nel 2015 anche da un incremento della spesa in conto capitale superiore al 10% rispetto all'anno precedente, seppure non interamente destinata ad investimenti in senso stretto.

³ Audizione del 3 novembre 2015 presso le Commissioni bilancio riunite del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

⁴ Tuttavia, non tutti i fattori incidenti sull'indebitamento netto e di conseguenza sul debito sono immediatamente controllabili; in particolare, quanto alle passività nel comparto del debito estero (per valuta, autorità che gestisce la transazione o creditore), in relazione alle operazioni derivate a copertura dei rischi di cambio, è segnalata una diminuzione di 3,309 miliardi di euro - attestandosi il monte di tali passività a 52,606 miliardi di euro- da ricondurre presumibilmente al combinato effetto di operazioni di chiusura e di rinegoziazione di rapporti di tale natura (stimabili nel rapporto deficit/PIL, in circa uno 0,2% aggiuntivo). In merito a dette operazioni sono state segnalate per il primo semestre 2015 procedure di ristrutturazione e chiusure per esercizio con indicazione del nozionale, ma senza indicazione, quanto alle prime, dei costi di rinegoziazione (anche occulti o assorbiti nel tasso di interesse) e della sensibilità dei flussi di cassa tendenziali in relazione ai tassi di interesse applicati, e, quanto alle seconde, dei costi di cassa determinati dalle chiusure. Per un approfondimento sul tema, si veda, con diverse considerazioni critiche, l'apposito capitolo della Relazione ad esso dedicato.



vincolo alla sua riduzione nel DEF 2016 impegna al conseguimento del 2,3% nel corrente anno e dell'1,8% nel 2017.

Per altro verso, la stessa Commissione europea segnala come l'alto debito (oltre alla cospicua massa di sofferenze bancarie che si riverbera sulla stabilità del sistema bancario) sia la fonte di rischio del sistema economico nazionale. A fronte, del resto, di una massa del debito come quello italiano, i pericoli non sarebbero legati esclusivamente all'interruzione della crescita (che, seppure in maniera apparentemente inerziale, è in trend positivo), ma semmai ad un ritmo di crescita che, accompagnata all'innalzamento dei tassi di interesse (anche sul debito sovrano) più appetibili per i rentiers e gli speculatori finanziari, non sia in grado di compensarne i relativi costi.

Sotto questo profilo le aspettative che in passato si fondavano sul corposo avanzo primario -utile tanto a pagare gli interessi sul debito, quanto a ridurne lo stock- non sembrano confortanti⁵, ma sono anche frutto di un consapevole sforzo del Governo negli stimoli all'economia.

Qui risiede un punto dibattuto dell'azione di Governo. Quanto cioè la politica fiscale e la strategia di rientro dal debito siano conciliabili con le esigenze di accumulazione del capitale funzionale alla crescita; e quanto una modesta azione espansiva, comunque incidente in termini di attenuazione della convergenza verso l'equilibrio di bilancio e indirettamente della riduzione dello stock di debito, possa condurre ad un maggior aumento del PIL⁶. Ha rilevato in proposito la Corte dei conti⁷

⁵ L'avanzo primario è stabile rispetto al 2014 (1,6%); la crescita prevista del saldo primario non è stimata con ritmo sostenuto negli anni a venire.

⁶ Nel DEF 2016 la crescita del PIL è attesa più elevata (1,2%), ma sempre al ribasso rispetto ai numeri indicati nella Nota di aggiornamento del settembre scorso (1,6%). Nel 2017 dovrebbe essere dell'1,4%, nel 2018 dell'1,5%, nel 2019 di nuovo dell'1,4%.

⁷ Si vedano pagg. 5 e 6 della richiamata Audizione sul d.d.l. di Stabilità 2016.



che nell'ambito della richiamata azione, per ottenere un aumento del prodotto interno lordo dello 0,9% superiore al livello tendenziale in un quadriennio⁸, l'indebitamento dello Stato -secondo le previsioni di Istituti indipendenti- è destinato a crescere ad una media annua dello 0,8%. In valori assoluti, alla fine del periodo 2016-2019 e limitatamente all'effetto di tale azione, ovviamente, il PIL in termini cumulati dovrebbe aumentare di circa 14 miliardi a fronte di svariati miliardi di deficit aggiuntivo annui.

Il tema del pesante debito pubblico che evidentemente rende il Paese più vulnerabile in caso di shock esterni, è strettamente collegato con le criticità del sistema bancario che -anche in esecuzione del Quantitative Easing sviluppato dalla BCE - è sempre più il collettore del debito sovrano nazionale. Se ciò, per un verso, conforta sulla proprietà interna e sulle ripercussioni dei rischi del debito nazionale in uno con il fatto che -secondo il Ministero dell'Economia- le banche italiane sono relativamente poco esposte verso i paesi emergenti e con un basso rischio sui prodotti derivati, dall'altro, in uno con il problema della enorme massa di sofferenze bancarie⁹ e di **non performing loans** nei bilanci delle banche italiane (da governare dal 2016, in caso di concretizzazione del rischio, con il meccanismo del bail-in), è un ostacolo al pieno svolgimento della funzione creditizia delle banche e, quindi, al sostegno agli investimenti.

⁸ Interventi di sostegno all'economia porterebbero 1,7% di PIL aggiuntivo conseguenti alla disattivazione delle clausole di salvaguardia, e ad altre misure programmate di sgravio fiscale e di incentivo, in parte compensate da misure di copertura (revisione della spesa e sgravi fiscali e misure finanziarie) per lo 0,8% in totale.

⁹ Sotto questo profilo, la gestione delle sofferenze bancarie, è interessante la valutazione offerta dal Governatore della Banca d'Italia nella "Relazione annuale anno 2015 - centoventiduesimo esercizio" secondo il quale problema principale legato alle sofferenze è strettamente legato alla lentezza delle procedure di insolvenza e di recupero (ed è, quindi, un problema di giustizia) risolvendo il quale sarebbe possibile conseguire rendimenti attraenti acquistando sofferenze a prezzi più elevati di quelli oggi offerti dagli investitori specializzati.



Sotto questo profilo una azione non radicale sull'abbattimento del debito¹⁰, oltre a limitare la reattività dell'economia agli eventi –anche non finanziari- imprevedibili, e ad esporre il sistema economico agli aumenti dei rendimenti dei titoli sovrani, è certamente un limite essa stessa alla possibilità di spesa pubblica produttiva (mentre nel 2015 la sola spesa per interessi è pari al 4,2% del PIL) nei termini di maggiori investimenti e di compensazione dell'abbattimento del cuneo fiscale sempre in evidenza nel dibattito economico.

1.1 Il quadro di riferimento

Beneficiando del miglioramento del quadro macroeconomico generale, l'economia italiana, già nell'ultimo trimestre del 2014, aveva iniziato a mostrare alcuni segnali di recupero. Le prospettive per il futuro sembravano essere favorevoli¹¹, soprattutto osservando l'andamento di alcuni variabili al termine di quell'anno. La dinamica di tali fattori avrebbe potuto giocare un ruolo importante per la progressiva ripresa. Il riferimento andava, in particolare, al prezzo del petrolio e al cambio dell'euro rispetto al dollaro: le variazioni in diminuzione attese per entrambi avrebbero dovuto generare effetti positivi sui margini di profitto delle imprese, sui redditi a disposizione delle famiglie e sulle esportazioni.

Nella seconda metà del 2014, si riteneva che l'area Euro, in assenza di qualche intervento ad hoc, avrebbe corso il serio rischio di precipitare in una spirale di stagnazione, deflazione e disoccupazione elevata. Alla fine dell'anno qualche segnale

¹⁰ In base al DEF 2016, il debito pubblico in rapporto al PIL dovrebbe ridursi meno di quanto preventivato nella Nota di aggiornamento a settembre 2015. Nel 2016, infatti, dovrebbe arrivare al 132,4% del PIL, contro il 132,7% dell'anno scorso (un punto in più della richiamata previsione di settembre).

¹¹ Si riteneva che nel 2015 l'economia italiana sarebbe cresciuta, accelerando la ripresa nel 2016. All'inizio del 2015, i principali fattori che si pensava potessero frenare il rilancio erano costituiti dagli investimenti, il cui andamento era stimato ancora debole, oltre ad alcune fragilità legate ai mercati internazionali, con particolare riferimento alle economie emergenti (Cfr. *Bollettino Economico Banca d'Italia n. 1/2015 - Gennaio 2015*).



positivo cominciava ad intravedersi anche nell'area Euro e, in questo contesto, si poteva rilanciare ed approfondire il dibattito su crescita ed occupazione. Proprio in ambito europeo, alcune iniziative erano tese ad accrescere la fiducia degli operatori economici: in particolare, si riteneva che il programma di acquisti di titoli del debito sovrano e delle attività del settore privato attuato dalla BCE (*Quantitative Easing*) avrebbe generato effetti positivi sul mercato del credito¹².

Le azioni di politica economica poste in essere dal Governo nel 2014¹³, ivi comprese quelle contenute nella legge di stabilità per il 2015 (*Legge n. 190/2014*), erano state rivolte ad accrescere, in maniera particolare, il potere di acquisto dei redditi delle famiglie e a sostenere l'attività delle imprese¹⁴. Grande attenzione era stata indirizzata, inoltre, agli investimenti¹⁵, da incoraggiare anche grazie alle riforme programmate, e cercando di sfruttare il generale miglioramento delle aspettative degli operatori economici¹⁶.

¹² Per effetto delle misure espansive di politica monetaria si stimava che il costo medio dei finanziamenti per le imprese si sarebbe ridotto in maniera progressiva già dal 2015. Il volume di credito per le imprese, tuttavia, in base alle previsioni, si sarebbe ampliato in maniera più accentuata solo a partire dal 2016, a differenza di quello erogato in favore delle famiglie che sarebbe aumentato già nel 2015 (Cfr. *Bollettino Economico Banca d'Italia n. 1/2015 – Gennaio 2015*).

¹³ L'azione del Governo è stata attuata, da un lato, lanciando una serie di riforme che hanno coinvolto importanti settori come il mercato del lavoro, la Pubblica Amministrazione ed il sistema giudiziario e, dall'altro, ponendo in essere una politica di bilancio che, dopo numerosi anni, poteva definirsi senz'altro espansiva. La strategia posta in essere dal Governo, in base alle previsioni, avrebbe dato un significativo impulso all'economia già nel 2015.

¹⁴ La legge di stabilità per il 2015 comprendeva misure quali la riduzione permanente del cuneo fiscale per i dipendenti con un reddito inferiore a 26.000 euro (bonus IRPEF di 80 euro) e la deducibilità, per le imprese e per alcuni lavoratori, del costo del lavoro dalla base imponibile ai fini IRAP. Particolare rilievo assumeva anche l'esenzione totale, per 36 mesi, dal pagamento dei contributi sociali per i nuovi contratti a tempo indeterminato stipulati nel 2015.

¹⁵ Si stimava che l'accumulazione di capitale sarebbe tornata a crescere, ma solo a partire dal 2016. La ripresa degli investimenti, infatti, sarebbe stata frenata anche nel 2015 dall'esistenza di capacità produttiva ancora inutilizzata e dalle criticità insite nel mercato del credito. La crescita prevista per il 2016 sarebbe stata dovuta, da un lato, al miglioramento delle condizioni di finanziamento e, dall'altro, alle incoraggianti prospettive relative alla domanda (Cfr. *Bollettino Economico Banca d'Italia n. 1/2015 – Gennaio 2015*).

¹⁶ Nel corso del 2014 il Governo era intervenuto per accrescere l'attrattività del Paese nei confronti degli investitori privati esteri. Le aziende avrebbero potuto contare su alcuni incentivi fiscali per investire in beni strumentali, finanziare la ricerca e sviluppare marchi e brevetti. Durante il semestre di presidenza dell'UE a guida dell'Italia, il nostro Paese, inoltre, aveva partecipato al dibattito sulla necessità di sospingere gli investimenti in Europa ed era stato tra i principali fautori dell'iniziativa rivolta ad attivare il Fondo Europeo per gli Investimenti Strategici (EFIS) per finanziare progetti nei settori



Nel 2015 il Governo intendeva continuare a sostenere la ripresa, nel rispetto dei vincoli imposti dalle regole comuni dell'Unione Europea, per non perdere la fiducia dei mercati, ed accelerando, contemporaneamente, il programma di riforme strutturali già in atto per accrescere la competitività del Sistema Paese. Gli obiettivi dovevano conseguirsi senza ricorrere a nuovi prelievi fiscali¹⁷. Tra essi figuravano, tra l'altro, l'avvio del percorso di riduzione del rapporto debito pubblico/PIL¹⁸ e l'affermarsi di condizioni utili a favorire la crescita dell'occupazione.

Nella strategia del Governo, grande importanza assumevano le riforme capaci di aumentare la produttività, attraverso la valorizzazione del capitale umano (Jobs Act e Buona Scuola). Altrettanto rilevante, ad avviso, del Governo, era la riforma della Pubblica Amministrazione, necessaria per ridurre i costi a carico delle imprese e dei cittadini, attraverso la semplificazione dei procedimenti e la garanzia di una maggiore trasparenza. Un'attenzione particolare era rivolta anche agli interventi sull'assetto giuridico di alcuni settori, come la riforma della giustizia civile¹⁹. Accanto a quelle appena elencate, il Governo era impegnato a portare avanti le riforme in materia di legge elettorale e sull'assetto istituzionale del Paese.

Il Governo stimava che l'impatto sulla crescita dell'economia nazionale di tali riforme si sarebbe manifestato nel medio lungo periodo: le riforme, una volta a regime, avrebbero agito positivamente su alcuni obiettivi, quali il rilancio dell'occupazione, la

delle infrastrutture, energia, istruzione, ricerca, tutela delle risorse naturali ed innovazione.

¹⁷ Potendo contare sulle maggiori risorse derivanti, da un lato, dalla minore spesa per interessi collegata al miglioramento del quadro macroeconomico e, dall'altro, dalle misure di revisione della spesa, sarebbe stata evitata l'attivazione delle clausole di salvaguardia previste per il 2016.

¹⁸ Il consolidamento fiscale, così come la diminuzione del rapporto debito pubblico/PIL, figuravano tra i principali obiettivi di politica economica per l'Italia (Cfr. *Bollettino Economico Banca d'Italia n. 1/2015 – Gennaio 2015*).

¹⁹ E' noto come la competitività del Paese sia da sempre frenata dall'esistenza di fenomeni corruttivi e dalle lentezze del sistema giudiziario, con particolare riferimento alla giustizia civile. E' per questo che, con alcuni provvedimenti normativi, veniva rafforzata anche l'attività dell'Autorità Nazionale Anticorruzione.



stabilità dei conti pubblici e la competitività del Paese.

1.2. Le stime dei saldi di finanza pubblica nei documenti programmatici del 2015

Per descrivere l'andamento delle grandezze di finanza pubblica nel 2015, occorre tenere in considerazione, da un lato, la situazione di contesto appena descritta e, dall'altro, far riferimento alle previsioni sul profilo di crescita dell'economia italiana contenute nei documenti programmatici.

A fronte di una crescita del PIL pari a -0,4 per cento registratasi al termine del 2014, nel quadro macroeconomico programmatico del DEF 2015 si stimava che il PIL reale sarebbe cresciuto dello 0,7 per cento nel 2015 e in maniera più significativa nel 2016 e nel 2017 (rispettivamente +1,4 e +1,5 per cento)²⁰. Nel DEF 2015, si stimava che la ripresa economica potesse essere sospinta, in maniera particolare, dalla domanda estera, soprattutto perché il deprezzamento del cambio euro-dollaro avrebbe inciso positivamente sulle esportazioni. La domanda interna, invece, sarebbe stata ancora frenata ed avrebbe recuperato in modo più graduale.

Alla luce di quanto rappresentato e, in particolare, tenendo conto delle prospettive di crescita dell'economia, si stimava che il rapporto indebitamento netto/PIL, nel quadro programmatico del DEF 2015, si sarebbe attestato al 2,6 per cento al termine del 2015, in diminuzione dello 0,4 per cento sul dato a consuntivo 2014. Un ruolo significativo sull'entità di tale diminuzione del rapporto, l'avrebbe giocato il calo della spesa per interessi²¹. Si stimava poi che il rapporto deficit/PIL sarebbe stato pari a 1,8 per cento nel 2016 e a 0,8 per cento nel 2017, arrivando ad azzerarsi nel 2018. Su

²⁰ Nell'area Euro, la Germania aveva fatto registrare, al termine del 2014, una crescita del PIL pari a 1,5 per cento e un analogo incremento era previsto anche per il 2015. Nel 2014 il tasso di disoccupazione in Germania era stato il più basso dell'area Euro, pari al 5 per cento.

²¹ La spesa per interessi, in base alle stime, si sarebbe ridotta dello 0,5 per cento in rapporto al PIL rispetto al dato 2014 che era stato pari al 4,7 per cento. Il dato percentuale del 2015 (4,2 per cento del PIL) si sarebbe replicato anche nel 2016, per ridursi progressivamente nell'orizzonte temporale di riferimento (3,7 per cento del PIL nel 2019).



queste ulteriori progressive diminuzioni avrebbero agito sia il costante decremento delle spese totali²², sia l'aumento - a partire dal 2016 - delle entrate totali dovuto al consolidamento della congiuntura e all'impatto di quest'ultima, e delle relative aspettative, sui redditi degli operatori economici.

L'avanzo primario nel 2015 sarebbe stato pari all'1,6 per cento del PII., in linea con quello registrato al termine del 2014. Nel 2016 il saldo primario rispetto al PIL sarebbe cresciuto al 2,4 per cento, per arrivare, in base alle previsioni, nel 2019, al 4,0 per cento.

Il rapporto debito pubblico/PIL sarebbe cresciuto nel 2015 di 0,4 punti percentuali, attestandosi a 132,5 per cento (rispetto al 132,1 per cento del 2014). Il rapporto si sarebbe ridotto negli anni successivi, fino a raggiungere il 120,0 per cento nel 2019. Alla diminuzione del rapporto prevista a partire dal 2016, avrebbero contribuito gli incrementi dell'avanzo primario, la crescita del prodotto nominale e le entrate derivanti dalle privatizzazioni²³.

Per il 2015 veniva programmata una riduzione dell'indebitamento netto strutturale di 0,2 punti percentuali del PIL rispetto al 2014; tale saldo, pertanto, alla fine del 2015 avrebbe dovuto attestarsi allo 0,5 per cento del PIL. La correzione prevista dal DEF 2015 per il dato relativo all'anno in corso era leggermente inferiore rispetto a quella prevista nell'autunno 2014, pari allo 0,3 per cento del PIL²⁴. Per il

²² Nell'aggregato spese, l'incidenza sul PII. di quella per il personale sarebbe diminuita nonostante il venir meno degli effetti di alcune misure contenute in disposizioni normative varate negli anni precedenti, quali, ad esempio, a partire dal 1° gennaio 2015, quelle previste dal decreto legge n. 78/2010, riguardanti il blocco dei trattamenti economici individuali e le progressioni di carriera. (Cfr. *Documento di Economia e Finanza 2015*).

²³ Cfr. *Bollettino Economico Banca d'Italia n. 2/2015 - Aprile 2015*.

²⁴ A tale proposito, è opportuno ricordare che la Commissione Europea aveva comunicato all'Italia di aver rilevato una deviazione significativa per il 2015 dal percorso di convergenza verso l'obiettivo di medio termine e che, per questo motivo, l'obiettivo programmato per il 2015 per il rapporto indebitamento netto/PIL contenuto nella *Nota di Aggiornamento del DEF 2014* avrebbe dovuto subire una correzione più accentuata rispetto a quella pianificata. La Commissione, inoltre, aveva ritenuto che non era garantito il rispetto della regola del debito. Per effetto di quanto



2016 l'aggiustamento strutturale sarebbe stato pari allo 0,1²⁵ per cento mentre nel 2017 sarebbe stato raggiunto l'obiettivo di medio termine, vale a dire il pareggio di bilancio strutturale.

Facendo riferimento alle altre grandezze del quadro macroeconomico, nel DEF 2015 si prevedeva che il tasso di disoccupazione, pari a 12,7 per cento nel 2014, si sarebbe ridotto leggermente nel 2015 (12,3 per cento), continuando a diminuire, seppur lentamente, in tutto l'orizzonte temporale di riferimento (10,5 per cento al termine del 2019)²⁶.

Per effetto delle modifiche intervenute nel quadro macroeconomico generale nel corso del 2015 e, in particolare, a causa di una più sostenuta ripresa della domanda interna²⁷, si provvedeva ad aggiornare le stime sulla crescita del PIL in tutto l'intervallo temporale di riferimento. Alcuni dati dei primi due trimestri erano stati infatti più favorevoli rispetto alle attese²⁸. Sulle previsioni di una più accentuata crescita del

rappresentato, l'obiettivo per il 2015 del rapporto indebitamento netto/PIL veniva modificato e si attestava al 2,6 per cento; inoltre, a seguito del confronto avuto con la Commissione europea ad ottobre 2014, l'Italia decideva di accentuare anche la correzione strutturale per il 2015 rispetto a quanto programmato inizialmente, portandola a 0,3 punti percentuali di prodotto. (Cfr. *Bollettino Economico Banca d'Italia n. 1/2015 - Gennaio 2015*).

²⁵ Per riuscire ad operare una correzione di tale entità, lontana da quella prevista dalla parte preventiva del Patto di Stabilità e di crescita (pari ad almeno mezzo punto percentuale di PIL), il Governo, dato il contesto congiunturale, intendeva ricorrere alla flessibilità prevista dalle regole europee nel caso di riforme strutturali per discostarsi dal sentiero di aggiustamento (Cfr. *Bollettino Economico Banca d'Italia n. 2/2015 Aprile 2015*). Al Consiglio Europeo veniva richiesta, quindi, una deviazione dal percorso di avvicinamento all'obiettivo di medio termine. La maggiore flessibilità richiesta era necessaria per portare avanti riforme come, ad esempio, quelle della Pubblica Amministrazione, del settore dell'istruzione, del mercato del lavoro, della giustizia. Il Consiglio Europeo a luglio 2015 raccomandava all'Italia di migliorare il saldo strutturale nel 2016 per una misura pari a 0,1 punti percentuali di PIL.

²⁶ Cfr. *Documento di Economia e Finanza 2015 (Tabella I.1-2 Quadro macroeconomico programmatico)*.

²⁷ La componente dei consumi era stata caratterizzata, in particolare, dal rilancio della domanda di beni durevoli.

²⁸ Segnali incoraggianti provenivano dal mercato del lavoro. Nei primi due trimestri del 2015, l'occupazione era aumentata oltre le attese e aveva fatto segnare +0,8 per cento rispetto allo stesso semestre del 2014. Alla crescita dell'occupazione contribuivano sia i primi effetti del Jobs Act (avviato a marzo 2015), sia le agevolazioni fiscali introdotte all'inizio dell'anno, sia il rilancio dell'attività produttiva, soprattutto nel settore manifatturiero. Aumentavano, in particolare, i contratti a tempo indeterminato. Il tasso di disoccupazione, al termine del secondo trimestre 2015, si era ridotto al 12,4 per cento.

Per quanto riguarda le esportazioni, nel primo semestre 2015, pur essendo prossime ai valori previsti, si era registrata una leggera contrazione delle stesse. I flussi più rilevanti delle esportazioni nazionali si erano indirizzati verso gli Stati Uniti e l'area extra UE.



prodotto nazionale, incidevano anche gli effetti attesi legati a misure di politica fiscale programmate dal Governo per stimolare la crescita dell'economia nazionale. In questa direzione andava, infatti, ad esempio, la riduzione delle imposte sulla casa e sui terreni agricoli, che avrebbe contribuito a diminuire ulteriormente il carico fiscale su imprese e famiglie. Si sarebbe proseguito, inoltre, sulla strada già intrapresa negli anni precedenti di revisione delle spese del settore pubblico e di taglio di quelle improduttive.

Nella *Nota di Aggiornamento del DEF 2015* si prevedeva che la crescita del PIL reale, al termine del 2015, si sarebbe attestata allo 0,9 per cento, superiore dello 0,2 per cento rispetto a quanto rappresentato nel DEF 2015. La previsione programmatica per il 2016 aumentava anch'essa dello 0,2 per cento, portandosi dall'1,4 per cento, all'1,6 per cento.

I principali fattori di rischio, che avrebbero potuto agire da freno per il rilancio dell'economia, provenivano essenzialmente dal contesto internazionale. Le economie emergenti, infatti, stavano manifestando preoccupanti segnali di flessione, con conseguente tendenza al ribasso dei prezzi delle materie prime, dei loro manufatti e dei servizi. L'impatto economico dei flussi migratori provenienti dall'Africa o dal Medio Oriente era sempre più rilevante per i Paesi che, come l'Italia, erano impegnati nelle operazioni di accoglienza. L'inflazione continuava a mantenersi su un livello basso: il dato ad essa relativo, era addirittura inferiore rispetto alle previsioni del DEF. Nel considerare tutti questi aspetti, il Governo riteneva potessero esserci i presupposti per operare una deviazione dal sentiero di aggiustamento verso l'obiettivo di medio termine.

Nel quadro programmatico²⁹ della *Nota di Aggiornamento del DEF 2015*, veniva

²⁹ Il quadro programmatico tiene conto dell'impatto, sul sistema economico, degli interventi che saranno presentati nel disegno di legge di stabilità e che rientreranno nella strategia di politica fiscale per i prossimi tre anni. Tra le misure,



confermato l'obiettivo per il 2015 del rapporto indebitamento netto/PIL già contenuto nel DEF (2,6 per cento)³⁰. Si modificavano, invece, i valori del rapporto per gli anni successivi. In particolare, nel 2016 il rapporto sarebbe stato pari al 2,2 per cento, superiore dello 0,4 per cento rispetto a stima del DEF (1,8 per cento), nonostante il miglioramento intervenuto nel quadro congiunturale. Nel 2017 e nel 2018, il rapporto si sarebbe ridotto in maniera più accentuata, attestandosi, rispettivamente, sull'1,1 per cento e sullo 0,2 per cento.

Il raggiungimento del pareggio di bilancio strutturale sarebbe slittato ancora di un anno: l'Italia lo avrebbe conseguito nel 2018, conservandolo negli anni seguenti³¹. Nel quadro programmatico, l'indebitamento netto strutturale al termine del 2015, si sarebbe attestato sullo 0,3 per cento. La riduzione del saldo strutturale rispetto all'anno precedente era in linea con le raccomandazioni di luglio del Consiglio Europeo³². Nel 2016, l'indebitamento netto strutturale si sarebbe accresciuto di 0,4 punti percentuali, a differenza delle stime contenute nel DEF che, per quello stesso anno, prevedevano un miglioramento dello 0,1 per cento. Al termine del 2016, in base alle nuove

particolare rilevanza avrebbe assunto la cancellazione degli incrementi di imposta legati alle clausole di salvaguardia per il 2016 e la copertura di una parte rilevante di tali minori entrate attraverso tagli alla spesa. Tale intervento, da attuare per evitare che misure restrittive potessero frenare la ripresa economica, ostacolando il processo riformatore, avrebbe generato effetti positivi sul PIL attraverso la crescita dei consumi, dovuta all'aumento dei redditi disponibili reali delle famiglie. E' opportuno rilevare che, tuttavia, la copertura finanziaria garantita attraverso il taglio della spesa, avrebbe agito in senso opposto sulla crescita del PIL, riducendo l'impatto moltiplicativo connesso ai maggiori consumi. Anche l'eliminazione dell'IMU e della TASI sulla prima casa (per le famiglie) o gli interventi in favore delle imprese (tagli di IRIS) avrebbero contribuito a diminuire la pressione fiscale, supportando la crescita.

³⁰ E' opportuno sottolineare che, a causa del recepimento (con il decreto n. 65/2015, convertito nella legge n. 109/2015) di quanto disposto dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 70/2015, che aveva stabilito l'illegittimità della sospensione dell'indicizzazione al costo della vita delle pensioni superiori a tre volte il trattamento minimo, si correggeva in aumento, seppure leggermente, il valore del rapporto indebitamento netto/PIL tendenziale per il 2015 contenuto nel DEF, pari al 2,5 per cento. In particolare, gli oneri collegati agli arretrati del periodo 2012-2014 e la quota 2015 venivano contabilizzati nell'anno in corso e, per effetto di tale correzione, il valore del rapporto veniva a coincidere con l'obiettivo da raggiungere, già definito nello stesso quadro programmatico del DEF, pari al 2,6 per cento del PIL (Cfr. *Bollettino Economico Banca d'Italia n. 4/2015 – Ottobre 2015*).

³¹ L'allontanamento dal sentiero di aggiustamento verso l'obiettivo di medio termine sarebbe avvenuto, nelle intenzioni del Governo, facendo riferimento ai margini di flessibilità collegati all'esecuzione delle riforme strutturali programmate e chiedendo l'applicazione della clausola per gli investimenti.

³² Cfr. *Nota di Aggiornamento del DEF 2015 – Ministero dell'Economia e delle Finanze*.



previsioni il saldo strutturale sarebbe stato pari a -0,7 per cento.

Nello scenario programmatico descritto dalla *Nota di Aggiornamento del DEF 2015*, l'avanzo primario era previsto assestarsi, al termine del 2015, sull'1,7 per cento del PIL, di poco superiore sia al dato a consuntivo 2014, sia alla stima programmatica del DEF (in entrambi i casi pari all'1,6 per cento del PIL). L'avanzo primario sarebbe cresciuto in tutto l'orizzonte temporale di riferimento ma, per il biennio 2016-2017, ad un ritmo inferiore rispetto a quanto previsto nel documento di aprile. Al termine del 2016, il saldo primario sarebbe stato pari al 2,0 per cento del PIL, per raggiungere il 4,3 per cento nel 2019.

In base alle nuove previsioni, il rapporto debito/PIL programmatico sarebbe stato pari al 132,8 per cento per il 2015, superiore dello 0,3 per cento rispetto alla stima del DEF (132,5 per cento). Tale incremento era causato dalla crescita dei prezzi rivelatasi inferiore alle attese e dalla conseguente ridotta variazione nominale del prodotto, nonostante il rialzo della crescita reale³³. Il rapporto sarebbe diminuito di 1,4 punti percentuali nel 2016 e, in maniera più significativa, successivamente, attestandosi, nel 2019, al di sotto del 120 per cento.

1.3. *Dati a consuntivo*

Al termine del 2015 la crescita del PIL dell'Italia è tornata in territorio positivo dopo un prolungato periodo di riduzione: l'incremento del prodotto, sostenuto dal rilancio della domanda interna, è stato pari allo 0,8 per cento in termini reali³⁴, leggermente inferiore alle previsioni contenute nella *Nota di Aggiornamento del DEF 2015*³⁵. Il rilancio dell'economia è stato sostenuto anche dalla politica economica di

³³ Cfr. *Bollettino Economico Banca d'Italia n. 4/2015 – Ottobre 2015*.

³⁴ Al termine del 2015 il PIL nominale è invece cresciuto dell'1,5 per cento.

³⁵ Nell'Area Euro la crescita del PIL nel 2015 è stata pari all'1,6 per cento, più elevata di quella registratasi nel 2014, pari



tipo espansivo adottata dal Governo e risultati importanti sono stati ottenuti nonostante l'esistenza di alcuni elementi di fragilità insiti nel contesto internazionale quali, ad esempio, il rallentamento della crescita delle economie emergenti e le minacce terroristiche. L'anno appena trascorso ha fatto registrare una ripresa dell'occupazione³⁶ e dei consumi³⁷ ed anche le esportazioni, nonostante il peggioramento delle condizioni del quadro internazionale e l'indebolimento della domanda estera nel corso della seconda metà del 2015, sono cresciute del 4,3 per cento. Le prospettive restano favorevoli anche per il prossimo futuro: i dati di alcuni indicatori suggeriscono, infatti, un'espansione dell'attività economica anche nei primi mesi del 2016³⁸.

Il rapporto indebitamento netto/PIL, alla fine del 2015, si è attestato al 2,6 per cento, in diminuzione dello 0,4 per cento rispetto al 2014 ed in linea con l'obiettivo, per lo stesso anno, contenuto nei documenti programmatici del 2015³⁹. Su detta diminuzione ha inciso, in maniera particolare, il calo della spesa per interessi (-0,4 per cento di PIL rispetto al dato 2014).

allo 0,9 per cento. Sulla crescita del prodotto hanno inciso alcuni fattori, tra i quali, il più significativo, corrisponde al rilancio della domanda interna, supportato dalla diminuzione dei prezzi delle materie prime (petrolio). La politica monetaria espansiva della BCE non ha ancora conseguito gli obiettivi desiderati sia in termini di crescita reale, frenata dalla moderata ripresa del credito, sia per quanto attiene all'inflazione, rimasta prossima allo zero (Cfr. *Documento di Economia e Finanza 2016 - Ministero dell'Economia e delle Finanze*).

³⁶ Il tasso di disoccupazione, nel 2015, si è ridotto all'11,9 per cento, in diminuzione rispetto al 2014 di 0,8 punti percentuali. Il recupero dell'occupazione è stato più rilevante nel Mezzogiorno. A consuntivo, i contratti a tempo determinato sono cresciuti in maniera più significativa (+4,6 per cento) rispetto a quelli a tempo indeterminato (+0,7 per cento). Per il lavoro autonomo, invece, è stato rilevato un leggero calo (-0,4 per cento). In base ad indagini condotte dall'ISTAT, le imprese sono state guidate nelle loro scelte di ampliamento del personale soprattutto dal miglioramento delle condizioni cicliche dell'economia. Peso rilevante nelle decisioni delle imprese hanno assunto anche la decontribuzione per le assunzioni a tempo indeterminato ed i miglioramenti registrati dal lato della domanda.

³⁷ I consumi delle famiglie, nel corso del 2015, sono cresciuti dello 0,9 per cento. Ad agire positivamente sulla loro dinamica sono state le migliori condizioni del mercato del lavoro e l'incremento del reddito disponibile in termini reali. Soprattutto nei primi mesi del 2015, essi sono stati trainati dagli acquisti di beni durevoli.

³⁸ La produzione industriale, ad esempio, è cresciuta in maniera superiore alle previsioni a gennaio 2016. I dati di febbraio, inoltre, hanno mostrato un aumento delle esportazioni verso i Paesi al di fuori della UE. Nello scenario programmatico, il PIL crescerebbe dell'1,2 per cento nel 2016, in linea con lo scenario tendenziale.

³⁹ E' opportuno sottolineare che il saldo strutturale rispetto al PIL, al termine del 2015, si è attestato sullo 0,6 per cento, in aumento rispetto all'obiettivo delineato nella Nota di Aggiornamento del DEF 2015 pari a 0,3 per cento (Cfr. *Documento di Economia e Finanza 2016 - Ministero dell'Economia e delle Finanze*).



L'avanzo primario ha mostrato un andamento stabile, collocandosi, così come nel 2014, all'1,6 per cento rispetto al PIL. Il dato a consuntivo è lievemente inferiore rispetto alla stima contenuta nella *Nota di Aggiornamento del DEF 2015* (1,7 per cento)⁴⁰. La differenza deriva, da un lato, dalle minori entrate da imposte dirette e in conto capitale e, dall'altro, da spese per consumi intermedi rivelatesi superiori rispetto alle attese⁴¹.

Nell'anno 2015, il rapporto debito/PIL, a differenza di quanto accaduto negli anni precedenti (a partire dal 2007 il rapporto era aumentato in media di 4,7 punti percentuali per anno) è cresciuto leggermente in termini percentuali (+0,2 per cento), raggiungendo il 132,7 per cento del prodotto⁴². Sul valore del rapporto a consuntivo ha inciso soprattutto il sensibile miglioramento del fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche, in diminuzione di circa 18 miliardi rispetto al 2014⁴³. Pur mostrando un andamento pressoché stabile in termini percentuali, il valore assoluto del debito è cresciuto, nell'anno, di un importo pari a 35,5 miliardi di euro⁴⁴.

La successiva **tavola 1** mette a confronto gli importi effettivi (in miliardi di euro) dell'indebitamento netto, del saldo primario e del debito delle amministrazioni pubbliche per il triennio 2013-2015 e mostra, nello stesso tempo, per ogni anno la loro incidenza percentuale rispetto al prodotto⁴⁵. I dati in essa contenuti consentono di

⁴⁰ Cfr. *Documento di Economia e Finanza 2016 - Ministero dell'Economia e delle Finanze*.

⁴¹ In base ai dati della Commissione Europea, l'avanzo primario dell'Italia in termini di PIL è risultato essere inferiore solo a quello di Cipro (2,2 per cento) e della Germania (2,1 per cento).

⁴² La stabilizzazione del rapporto debito/PIL nel 2015 è legata alla crescita del PIL nominale (+1,5 per cento) rivelatasi superiore alle attese. Un contributo significativo alla stabilizzazione del rapporto lo hanno fornito anche le entrate derivanti dal programma di privatizzazioni e dismissioni posto in essere dal Governo.

⁴³ Cfr. *Documento di Economia e Finanza 2016 - Ministero dell'Economia e delle Finanze*.

⁴⁴ Cfr. *Bollettino Economico Banca d'Italia n. 2/ 2016 - Aprile 2016*.

⁴⁵ Cfr. *Bollettino Economico Banca d'Italia n. 2/ 2016 - Aprile 2016*.



rilevare immediatamente l'andamento dei saldi di finanza pubblica registratosi nel corso del 2015 e le variazioni intervenute rispetto agli anni precedenti.

Tavola 1 - Saldi e debito delle Amministrazioni pubbliche

VOCI ⁽¹⁾	2013		2014		2015	
	Miliardi di €	% del PIL	Miliardi di €	% del PIL	Miliardi di €	% del PIL
Indebitamento netto	47,00	2,9	48,90	3,0	42,40	2,6
Saldo primario	30,60	1,9	25,40	1,6	26,10	1,6
Debito	2.070,00	129,0	2.136,00	132,5	2.172,00	132,7

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

Dal lato delle spese - in controtendenza rispetto agli aumenti del passato - sia quelle totali, sia quelle primarie correnti si sono stabilizzate. Tra le voci di spesa, i redditi da lavoro sono ancora una volta diminuiti (-1,1 per cento, rispetto al 2014) per effetto di alcune misure, come quelle inerenti al turnover, e il permanere del blocco dei rinnovi contrattuali. Le prestazioni sociali in denaro, invece, sono cresciute di 6,1 miliardi di euro (+1,9 per cento rispetto all'anno precedente) soprattutto per effetto del bonus di 80 euro mensile erogato in favore dei redditi di lavoro dipendente medio-bassi.

La spesa per interessi si è ridotta di 5,9 miliardi rispetto al 2014, corrispondente ad una diminuzione del 7,9 per cento in confronto all'anno precedente. Su questa voce di spesa ha agito anche il programma di acquisto dei titoli del debito pubblico posto in essere dalla BCE nel 2015.

La spesa in conto capitale è aumentata in un anno del 10,7 per cento in termini



nominali. Nell'aggregato, particolare rilievo ha assunto, nel 2015, la crescita dei contributi agli investimenti (+19,1 per cento). Il valore derivante dalla somma di questi ultimi e degli investimenti fissi lordi, ha fatto registrare un incremento rispetto al 2014, pari al 5,8 per cento, a differenza delle rilevanti riduzioni del recente passato (triennio 2012-2014).

Le entrate totali sono aumentate dell'1,0 per cento rispetto al 2014, ma sono diminuite in rapporto al PIL (47,9 per cento rispetto al 48,2 per cento del 2014). Tale incremento è legato a quello delle entrate correnti, cresciute dell'1,2 per cento in un anno. All'interno di quest'ultimo aggregato, le imposte dirette hanno fatto registrare un aumento dell'1,9 per cento; più contenuta è stata invece la crescita delle imposte indirette (+0,5 per cento). Le entrate in conto capitale sono diminuite di 1,7 miliardi di euro, corrispondenti ad una diminuzione rispetto al 2014 del 24,6 per cento. La pressione fiscale è stata pari al 43,5 per cento, riducendosi dello 0,1 per cento rispetto al 2014.

LE PARTECIPAZIONI AZIONARIE IN SOCIETÀ DI DIRITTO PRIVATO. (Estensore Procuratore Generale Aggiunto Eugenio Francesco Schiltzer)

Sommario: *1. Premessa; 2. L'evoluzione normativa più recente; 3. Il Rapporto 2015 sul coordinamento della finanza pubblica; 4. La normativa delegata in corso; 4.1 Considerazioni generali; 4.2 Art. 5 commi 3 e 4 schema DLGS; 4.3 La Giurisdizione contabile; 5. I più recenti dati sull'attività del Pubblico Ministero contabile.*

1. Premessa

Lo scorso anno, osservavamo che, specie negli ultimi decenni, si erano andati affermando modelli misti pubblico-privati per la gestione di interessi generali: da qui



una forte trasmigrazione degli enti pubblici economici verso il modello delle S.p.A. partecipate pubbliche e successivamente una evoluzione ulteriore verso le società *in house* e le società per l'esternalizzazione di compiti e servizi pubblici.

Il motivo sembrava essere in gran parte un desiderio di fuga dall'assetto pubblicistico e dal connesso regime dei controlli e delle responsabilità, per giungere alla più flessibile disciplina privatistica.

Negli ultimi tempi tuttavia è riemersa una disciplina in gran parte pubblicistica, ma in un contesto di scarsa coerenza e sistematicità del complessivo quadro normativo di riferimento. Esso potrebbe complicarsi ulteriormente se la normativa in itinere delle partecipate pubbliche non dovesse darsi carico di alcuni problemi, specie in ordine all'ambito della giurisdizione contabile e della connessa perseguibilità dei danni erariali subiti dalle partecipate, che non a caso si dicono pubbliche perché gestiscono in tutto od in parte risorse finanziarie pubbliche. Del pari, sul versante dei controlli, complesso ma non nettamente definito è il ruolo che si vorrebbe attribuire alla Corte dei conti⁴⁶.

2. *L'evoluzione normativa più recente*

Dopo un lungo percorso normativo, teso allo sfoltimento delle partecipate locali⁴⁷, la legge di stabilità 2015 di nuovo aveva imposto in capo alle Amministrazioni pubbliche un duplice vincolo di risultato, da attuarsi in termini certi e brevi: la riduzione delle partecipazioni societarie non indispensabili e il conseguimento di risparmi di spesa, estendendola sul piano dei soggetti destinatari⁴⁸ e, quanto ad ambito operativo,

⁴⁶ Amplius par. 4

⁴⁷ Giova ricordare, a questo proposito, che già l'art. 23 del Dl 66/2014, aveva varato un intervento di riordino delle esternalizzazioni per ridurre drasticamente il numero degli organismi strumentali sul territorio, incaricando il Commissario straordinario di predisporre entro il 31 ottobre 2014 un programma di razionalizzazione delle aziende speciali, delle istituzioni e delle società direttamente e indirettamente controllate dalle amministrazioni locali.



a qualsiasi partecipazione, detenuta direttamente o indirettamente dalle Pubbliche Amministrazioni, anche se non vi sia una posizione di effettivo controllo⁴⁹.

La legge prevede a tal fine un piano di razionalizzazione delle società partecipate locali e ne individua le modalità operative, attraverso due passaggi significativi: la "definizione" e "approvazione" entro il 31 marzo 2015 di un concreto e specifico piano operativo di razionalizzazione e la predisposizione, entro il 31 marzo 2016, di una relazione⁵⁰ sui risultati conseguiti, quest'ultima in particolare da trasmettere alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti. Vi è così una c.d. fase di rendicontazione che, in un'ottica di programmazione e controllo, introduce la verifica dei risultati effettivamente conseguiti⁵¹.

Pur in assenza di effetti sanzionatori specificamente previsti, dalla mancata applicazione di una normativa come quella in questione, che si propone di realizzare risparmi in funzione del buon andamento, facilmente possono emergere comportamenti omissivi o elusivi idonei ad integrare fattispecie di danno che non sarà difficile quantificare anche ricorrendo a formule equitative. Le relative ricadute negative, in termini di malamministrazione di risorse finanziarie pubbliche, pur nell'incertezza dell'attuale effettivo ambito della giurisdizione contabile, oggi

⁴⁸ Non più le sole "amministrazioni locali", ma anche "le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano, gli enti locali, le camere di commercio, le università pubbliche e le autorità portuali.

⁴⁹ La scelta, operata dal legislatore, nell'adozione delle disposizioni in materia di razionalizzazione della struttura delle società partecipate non prevede criteri rigidi e sanzionati, ma lascia libertà di scelta agli enti locali, nell'ambito di criteri generali dettati. Le sole sanzioni sono quelle previste in caso di mancata pubblicazione delle relazioni, ai sensi dell'art. 46 del decreto legislativo n 33/2013. Tuttavia la scelta di individuare la Corte dei conti come destinatario finale del piano e delle relazioni può rappresentare un valido deterrente al rispetto della normativa.

⁵⁰ Che gli organi di vertice delle Amministrazioni interessate dovranno pubblicare sul sito istituzionale dell'ente.

⁵¹ La competenza alla predisposizione del piano spetta agli organi di vertice delle Amministrazioni partecipabili "in relazione ai rispettivi ambiti di competenza", identificabili con riguardo gli enti locali nel Sindaco o nel Presidente della Provincia e della Regione. Il piano definito ed approvato va trasmesso alla Sezione regionale della Corte dei conti, competente per territorio, chiamata a valutare, sotto il profilo contabile, finanziario ed economico, la razionalizzazione delle partecipazioni societarie.



riduttivamente inteso dalla Corte regolatrice, rimangono affidate all'attenzione del Pubblico ministero contabile.

3. Il Rapporto 2015 sul coordinamento della finanza pubblica

Nel Rapporto particolare attenzione viene posta alle imprese partecipate. Nel 2015, ricorda il Rapporto, sono stati pubblicati dall'Istat i dati sulle imprese partecipate dalle amministrazioni pubbliche a livello nazionale, a poca distanza dalla relazione della Corte dei conti sugli organismi partecipati dagli enti territoriali e contestualmente al rapporto sulle partecipazioni detenute dalle amministrazioni pubbliche del Ministero dell'economia e finanze³².

Le informazioni disponibili mostrano che il sistema complessivo di offerta di servizi da parte degli operatori economici partecipati da almeno un ente della pubblica amministrazione si compone in Italia, nel 2013, di 10.964 imprese che impiegano 953.100 addetti. Di queste, l'insieme delle 7.767 imprese attive occupa 927.559 addetti che rappresentano il 97,3 per cento del personale dell'intero insieme. Le informazioni relative alle quote di partecipazione evidenziano che il 60,7 per cento delle imprese (ossia 4.715) sono partecipate per più del 50 per cento da una o più amministrazioni pubbliche, occupando 661.919 addetti, circa il 71 per cento del totale delle forze impiegate nel complesso.

Se si guarda alle 10.315 amministrazioni pubbliche (appartenenti al perimetro del settore della contabilità nazionale S13 considerato ai fini del conto consolidato) che partecipano e finanziano queste imprese, seppure con pesi e modalità diverse, emerge in modo emblematico la "ridondanza organizzativa" del sistema di offerta di servizi a

³² Istat, Le partecipate pubbliche in Italia. Anno 2013, Roma novembre 2015; Ministero dell'Economia e delle Finanze, Patrimonio della PA. Rapporto sulle partecipazioni detenute dalle Amministrazioni Pubbliche al 31 dicembre 2013, Roma dicembre 2015; Corte dei conti, Sez. Autonomic, Gli organismi partecipati degli enti territoriali, Reazione 2015, Del. n. 24/Sez. Aut./2015/Frg, Roma 2015.



famiglie, imprese e amministrazioni pubbliche. Del resto, soltanto nel sottosettore delle amministrazioni locali si contano circa 450 enti che, escludendo regioni, province, comuni e comunità montane, svolgono servizi e attività sia con caratteristiche di strumentalità nei confronti dell'ente territoriale, sia con funzioni di gestione amministrativa di servizi pubblici. Analizzando gli ambiti di attività economica in cui operano le 7.767 imprese attive, il settore con il maggior numero di soggetti partecipati da una amministrazione pubblica (13,9 per cento) è quello delle "Attività professionali, scientifiche e tecniche", che occupa circa il 2,7 per cento di addetti. Particolarmente numerose, in questa area tipica del settore del terziario, sono le società organizzate in forma consortile, partecipate dagli enti di ricerca e dalle istituzioni universitarie e dedicate in prevalenza alla fornitura di servizi di supporto alle funzioni di ricerca e sviluppo. Si collocano, in questo ambito, anche società che svolgono attività di consulenza aziendale (tra cui le holding operative) e quelle che, soprattutto in ambito locale, operano nella promozione dell'imprenditorialità e dello sviluppo del territorio. Si tratta di imprese di dimensioni ridotte, ricadenti prevalentemente nella classe più piccola di addetti, ove si trovano anche i nuclei più numerosi di operatori che svolgono "Attività amministrative e di servizi di supporto", "Attività finanziarie e assicurative e immobiliari" e "Servizi di informazione e di comunicazione". Più di un terzo delle imprese di piccole dimensioni, dunque, svolge servizi di supporto o strumentali al funzionamento delle amministrazioni pubbliche.

Nel Rapporto emerge anche la conferma del "diverso rilievo del contratto di servizio negli organismi che vivono delle risorse degli enti rispetto a quelli che sono sul mercato". Un indicatore del mancato rispetto del vincolo della corrispondenza tra contributo pubblico e servizio erogato è proprio il sovradimensionamento del contratto



di servizio talora considerato in sede giurisdizionale, quale elemento fondante della responsabilità per *mala gestio* da parte degli amministratori locali. Lo strumento contrattuale, sembrerebbe, dunque, mostrare segnali di criticità e richiede, pertanto, una riflessione attenta sui rischi economici connessi ai costi dei servizi e al loro impatto sulla spesa delle amministrazioni pubbliche.

L'analisi della realtà mostra che le diversificazioni "in itinere" nelle modalità di offerta dei servizi sono sempre diverse nel tempo e a seconda del settore di attività regolato, così da obbligare le amministrazioni ad una continua revisione delle condizioni iniziali. Una questione, quindi, di non facile soluzione e che tuttavia rende ancora più visibile, all'interno dell'insieme delle partecipate pubbliche, prosegue il Rapporto, la presenza di due grandi tipologie organizzative di imprese riconducibili a: a) società, con caratteristiche vere e proprie di impresa industriale (quotate e non quotate), per le quali l'intervento pubblico è finalizzato prevalentemente ad una funzione di sostegno e incentivazione delle politiche industriali, come nei settori dell'energia, gas, acqua, ambiente; b) società o organismi che, per le funzioni assegnate, per la dipendenza finanziaria dall'ente pubblico e per le modalità di affidamento (nella maggior parte diretto), si connotano, secondo alcuni, come vere e proprie "semi-amministrazioni". Ammettendo che le tipologie individuate siano riconducibili alla presenza di due modelli organizzativi piuttosto espliciti, nettamente privatistico e orientato al mercato il primo, sostanzialmente pubblicistico il secondo, la polarizzazione che emerge mostra che il processo di "modernizzazione" dei servizi pubblici procede in modo articolato e quasi per "forza di attrazione" da un lato verso il mondo delle imprese e dall'altro verso le istituzioni pubbliche.

Come vedremo questa considerazione sembra avere molto condizionato lo



Schema del testo delegato sulle Partecipate.

Del resto anche nell'Audizione della Corte dei conti sul Documento di economia e finanza 2016 innanzi alle Commissioni bilancio riunite della Camera e del Senato si evidenziava la "necessità di delineare un oculato processo di "riperimetrazione" dell'offerta di servizi, collocati tuttora su una linea di confine "mobile" tra il settore delle amministrazioni pubbliche e il settore delle imprese private (nella maggior parte dei casi partecipate dalle amministrazioni pubbliche territoriali).

4. La normativa delegata in corso

4.1 Considerazioni generali

Lo schema di decreto recante il "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica" mira a semplificare e razionalizzare le regole vigenti in materia, attraverso il riordino delle disposizioni nazionali e la creazione di una disciplina generale organica. Lo schema fa perno sull'applicazione delle norme del codice civile e delle "leggi speciali" salvo che ciò non sia escluso dal decreto stesso. Cosa che può avvenire o con rinvio a disposizioni di legge o regolamento⁵³, o mediante DPCM⁵⁴, oppure elencando direttamente singole società pubbliche sottratte al rispetto dell'art. 4 del testo unico.

Non è questa la sede per una valutazione in dettaglio della tecnica legislativa usata, oggetto peraltro, nel contesto di un recente parere del Consiglio di Stato⁵⁵, di apposita riflessione.

Lo schema di decreto definisce poi l'ambito operativo delle società pubbliche.

⁵³ Comma 4, lettera a)

⁵⁴ Comma 6

⁵⁵ Il Consiglio di Stato ha espresso il parere n. 968/2016 sul decreto attuativo della riforma Madia recante "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, in attuazione dell'articolo 2 della legge 7 agosto 2015, n. 124", approvato nel Consiglio dei Ministri del 20 gennaio 2016



Tuttavia, come del resto osservato già nel ricordato parere del Consiglio di Stato, sembrerebbe opportuno, in relazione ai modelli di società esistenti prima della riforma, distinguere società che si collocano in una prospettiva di regolazione prevalentemente privatistica⁵⁶ e società che si collocano in una prospettiva di regolazione prevalentemente pubblicistica⁵⁷. Il primo modello generale ricomprende le società a partecipazione pubblica. Il secondo modello ricomprende le società *in house*, le società strumentali e l'organismo di diritto pubblico in forma societaria.

4.2 Art. 5, commi 3 e 4, Schema d.lgs S.p.A. partecipate

La decisione dell'amministrazione, finalizzata ad esternare le ragioni della costituzione di una società di capitali e la manifestazione di volontà diretta alla formale costituzione dell'ente dovrebbero essere contenute in atti separati, essendone differente la natura e il conseguente regime.

Al comma 3 occorre rilevare che la costruzione del procedimento è quella tipica di un vero e proprio controllo preventivo di legittimità, anche se l'effetto ultimo del diniego di visto non c'è. Al suo posto figura l'ambiguo (quanto ai connessi effetti) onere di motivare l'atto deliberativo riproposto con specifico riferimento ai "rilevi formulati dalla Corte dei Conti".

Quid juris se ciò non avviene o avviene in modo solo formale o comunque insoddisfacente?

Il successivo comma si limita ad estendere la competenza degli attuali uffici e

⁵⁶ Nel parere si afferma che utili indici sintomatici dell' idoneità delle società a partecipazione pubblica ad essere escluse, in parte, dall'applicazione del decreto potrebbero essere, tra gli altri, la virtuosità finanziaria, lo svolgimento di attività d'impresa per il perseguimento di rilevanti interessi pubblici, l'aver conseguito affidamenti in base a procedure competitive.

⁵⁷ In relazione alla terza forma di esclusione, il Consiglio di Stato ha evidenziato come sia necessario chiarire quali siano le ragioni che hanno condotto all'individuazione delle società indicate nell'Allegato A al decreto stesso, precisando che per esse deve comunque operare il "vincolo di scopo" (si v. punto 5).



sezioni della Corte dei Conti *ratione materiae* ai nuovi atti deliberativi.

Tuttavia se per le amministrazioni statali, facendo riferimento agli uffici di controllo di legittimità sugli atti, siamo in pieno in un procedimento di controllo previo di legittimità su atti (l'unico che questi uffici praticano) così non è per la sezione enti che operano mediante controlli concomitanti e sul complessivo andamento delle gestioni annuali.

Anche le sezioni regionali, che vengono chiamate in causa per regioni, enti locali, università e quant'altro, non hanno mai operato controlli preventivi di legittimità su singoli atti, salvo quelli delle amministrazioni statali decentrate che non vengono richiamate.

Il combinato disposto dei commi in commento espone quindi alcune criticità.

In primo luogo sembra volersi configurare un controllo previo di legittimità. Se così fosse tuttavia la norma intenderebbe questo tipo di controllo a sezioni della Corte che non lo hanno mai svolto.

In secondo luogo mancherebbe il tipico effetto impeditivo dell'efficacia.

Infine, si porrebbe la questione dell'art. 30-quater del Decreto Anti Crisi (n.78 del 1 luglio 2009 e legge di conversione del 3 agosto 2009 n.1029). Esso dispone che "all'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni: a) al comma 1, dopo il primo periodo è inserito il seguente: "In ogni caso è esclusa la gravità della colpa quando il fatto dannoso tragga origine dall'emanazione di un atto vistato e registrato in sede di controllo preventivo di legittimità, limitatamente ai profili presi in considerazione nell'esercizio del controllo."

Questa clausola legislativa di salvaguardia prospetta diversi problemi.

Ed infatti l'affermata inapplicabilità dell'estensione dei controlli preventivi di



legittimità agli atti delle Regioni e degli enti locali introduce una profonda, irrazionale, disparità di trattamento tra amministratori e dipendenti pubblici, determinata solo dal livello di governo in cui sono inseriti e di cui sono espressione. Infatti atti di uguale natura e contenuto, ad esempio contratti consulenziali od incarichi privati, adottati da amministratori e dipendenti del governo centrale, essendo sottoposti a controllo, consentiranno ai loro autori, ai fini della responsabilità di avvalersi della ridetta clausola di salvaguardia adottati da amministratori e dipendenti dei governi regionali o locali e quindi non sottoposti a detto controllo non daranno la stessa possibilità.

Le stesse considerazioni possono farsi per i provvedimenti di conferimento di incarichi di consulenza e ricerca emessi da università ed enti di ricerca che sembrano anch'essi esclusi dalla previsione dell'art. 17 commi 30 e 30 bis e quindi da quella del comma 30 quater.

Analoghe considerazioni valgono anche in tutte le fattispecie in cui, essendosi fatto ricorso alla gestione attraverso la costituzione di S.p. A. a partecipazione pubblica, non si porrà problema né di atto amministrativo né dei relativi controlli.

La disparità per soggetti ugualmente investiti dell'esercizio di funzioni pubbliche nel compimento dei medesimi atti è di tutta evidenza.

Ancora: non sembra rispondere al principio di razionalità che un atto per aver superato il controllo preventivo di legittimità possa essere dichiarato illegittimo dal giudice amministrativo con eventuale riconoscimento di una tutela risarcitoria nei confronti del privato leso, ma che ciò non possa neppure dare ingresso ad un'azione di responsabilità del procuratore regionale per risarcire il danno indiretto.

Inoltre non basterà trattarsi di profili astrattamente rilevabili nell'esercizio del controllo preventivo, ma dovrà essere fornita la prova che tali profili siano stati



effettivamente valutati prima di pervenire all'ammissione dell'atto al visto ed alla registrazione. Ne deriva che tutte le fattispecie in cui, in base a previsioni normative in tal senso, l'ammissione avvenga per il mero decorso del termine la norma non potrà operare.

Tutto ciò premesso, ci si dovrebbe domandare, nel caso in esame, se l'assenza di una formale registrazione sia sufficiente ad escludere l'applicabilità della norma anche perché un'eventuale soluzione negativa presterebbe il fianco a dubbi di costituzionalità specie per irrazionalità e violazione dell'art. 3.

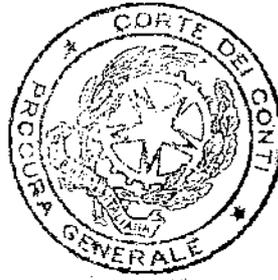
In conclusione occorrerebbe apportare correttivi al comma 3 sostituendo il termine "rilievo" con quello "osservazione" per non rendere il nuovo procedimento molto simile a quello del controllo previo.

Inoltre, intestare questo procedimento ai sei uffici del controllo di legittimità per lo Stato, alle numerose sezioni regionali (e provinciali per Trento e Bolzano) ed alla Sezione controllo Enti pone le premesse per una difformità di pronunce su casi simili.

Per porvi rimedio si potrebbe introdurre la ricorribilità dei rilievi di ciascuno di questi uffici alle Sezioni Riunite della Corte in sede di controllo.

Non appare possibile la creazione di un unico ufficio o sezione per l'esame di questi atti deliberativi perché (a parte la questione dello spostamento delle competenze, specie in sede regionale) il carico prevedibile di questa nuova competenza sarebbe insostenibile per un solo ufficio anche se appositamente creato, specie in un momento di carenza di risorse organiche.

Neppure percorribile la strada del ricorso allo speciale collegio delle Sezioni Riunite di recente istituzione che spende una funzione giurisdizionale e di pronuncia con sentenza, non idonea in questo caso. Ciò senza contare che la giurisdizionalizzazione della seconda fase dovrebbe prevedere l'intervento delle



singole procure anche in senso attivo, vale a dire per opporsi a valutazioni positive dell'atto deliberativo.

Da ultimo per evitare che l'atto deliberativo riproposto non faccia specifico riferimento ai "rilevi formulati dalla Corte dei Conti" oppure lo sia in modo solo formale o comunque insoddisfacente, si potrebbe prevedere che di ciò l'Ufficio o Sezione competente ne informi la Procura generale perché, ove ravvisi ipotesi di danni erariali, attivi le Procure regionali.

Tale previsione servirebbe a supplire alla mancanza di una conclusione formale del procedimento di controllo dell'atto deliberativo, anche se dal punto di vista sostanziale esplicita una facoltà che comunque detti Uffici avrebbero.

Si potrebbe quindi inserire la previsione che le Amministrazioni dello Stato, le Regioni, gli enti, i loro enti strumentali, le Università e le altre Istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella regione, possano chiedere il riesame delle osservazioni formulate dalla Corte dei conti sui rispettivi atti deliberativi. Tali osservazioni potrebbero essere, ove non adeguatamente recepite in detti atti e non oggetto di richiesta di riesame, trasmesse dagli Uffici e Sezioni interessate, alla Procura Generale della Corte stessa per un eventuale ulteriore seguito.

Ciò anche a mente delle osservazioni su detto articolo contenute nel parere dell'Anci in data 14 aprile 2016.

4.3 La giurisdizione contabile

Appare necessario nell'art. 12 dello Schema definire con maggiore precisione il sistema di riparto di giurisdizione tra Corte di Cassazione e Corte dei conti in materia di responsabilità degli enti partecipanti e dei componenti degli organi delle società partecipate.



In particolare, dovrebbe essere chiarito che, in relazione alle società a partecipazione pubblica, se soltanto il danno “diretto” o anche quello “indiretto” al patrimonio della amministrazione pubblica è attribuito alla giurisdizione della Corte dei conti.

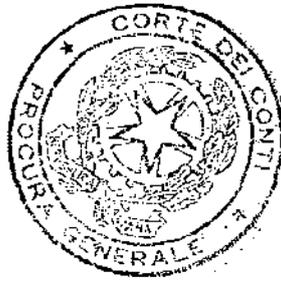
Ciò quanto meno per le società *in house* dovrebbe comunque essere ormai *jus receptum*.

La norma dispone che: «I componenti degli organi di amministrazione e controllo delle società partecipate sono soggetti alle azioni civili di responsabilità previste dalla disciplina ordinaria delle società di capitali, salvo il danno erariale» (primo comma); «costituisce danno erariale esclusivamente il danno, patrimoniale o non patrimoniale, subito dagli enti partecipanti, ivi compreso il danno conseguente alla condotta dei rappresentanti degli enti pubblici partecipanti o comunque dei titolari del potere di decidere per essi, che abbiano con dolo o colpa grave trascurato di esercitare i propri diritti di socio, pregiudicando il valore della partecipazione» (secondo comma)⁵⁸. La norma cioè fa «salvo il danno erariale» e riconosce la giurisdizione contabile in presenza di un danno erariale «subito dagli enti partecipanti».

In relazione alle società a partecipazione pubblica, la Corte di Cassazione è oggi orientata a riconoscere la legittimazione del procuratore contabile nei soli casi in cui l'ente pubblico abbia subito un “danno diretto” al proprio patrimonio e non anche un “danno indiretto” quale conseguenza mediata del pregiudizio subito alla propria “partecipazione sociale”.

L'attuale formulazione non esclude tuttavia auspicabili evoluzioni

⁵⁸ La norma è attuazione del criterio di delega di cui alla lettera c) dell'art. 18, che prescrive la: «precisa definizione del regime delle responsabilità degli amministratori delle amministrazioni partecipanti nonché dei dipendenti e degli organi di gestione e di controllo delle società partecipate».



giurisprudenziali specie ove si consideri che almeno in relazione alle società *in house*, la Corte di Cassazione, muovendo dal presupposto che si tratta di un organo privo di soggettività giuridica, ritiene che la giurisdizione sia sempre della Corte dei conti.

La formulazione della norma, non esclude quindi un regime unitario che vada anche oltre l'*in house*.

La qualificazione dell'*in house* come mera organizzazione interna della pubblica amministrazione titolare della partecipazione pubblica e dunque come "organo" dell'ente stesso comporta comunque l'applicazione, sia pure con i necessari adattamenti, del regime delle pubbliche amministrazioni, con conseguente possibile concorrenza, a seconda dei settori e delle modalità di intervento, dei regimi pubblici e privati. La società *in house* conserva, inoltre, una forte peculiarità organizzativa, imposta dal diritto europeo, che la rende non riconducibile al modello generale di società quale definito dalle norme di diritto privato.

Con riferimento agli elementi costitutivi della responsabilità erariale, la formulazione proposta nello schema risulta piuttosto circoscritta, prendendo in considerazione i soli comportamenti omissivi («trascura») e richiedendo un danno particolarmente elevato («pregiudizio della partecipazione»). Tale formulazione immotivatamente circoscrive notevolmente il perimetro della responsabilità degli amministratori pubblici, specie tenendo conto dell'indirizzo di fondo perseguito dalla riforma, volto a moralizzare e rendere trasparente il settore anche in funzione di prevenzione della corruzione.

Secondo l'attuale giurisprudenza della Cassazione⁵⁹ va esclusa la giurisdizione del giudice contabile in tema di azione di responsabilità per *mala gestio* imputabile agli

⁵⁹ V. Cass. SS.UU. n. 26283 del 2013; n. 5491 del 2014; n. 3677 del 2015; n. 5848 del 2015; n. n. 7293 del 2016; n. 11385 del 2016



organi sociali ed ai dipendenti quando ne sia derivato un pregiudizio a carico del patrimonio della società partecipata da enti pubblici, a meno che questa non possa essere qualificata come società *in house providing*, mera *longa manus* della pubblica amministrazione partecipante, con conseguente equiparazione al danno erariale del pregiudizio che gli atti di *mala gestio* abbiano arrecato al suo patrimonio.

Tale giurisprudenza precisa che per società *in house providing* deve intendersi quella costituita da uno o più enti pubblici per l'esercizio di pubblici servizi, di cui esclusivamente i medesimi enti possano essere soci, che statutariamente espliciti la propria attività prevalente in favore degli enti partecipanti e la cui gestione sia per statuto assoggettata a forme di controllo analoghe a quello esercitato dagli enti pubblici sui propri uffici.

La parziale apertura csegetica così registrata, sia pur positiva, da un lato è esposta al rischio che le nuove disposizioni recate dal decreto legislativo in esame, in ragione di talune opacità lessicali e regolative, possano determinare arretramenti rispetto a traguardi interpretativi già raggiunti e, dall'altro lato, continua a scontare un intrinseco limite ermeneutico, che non riesce a cogliere adeguatamente la profonda diversità tra un'amministrazione pubblica partecipante ed una società di capitale o personale dalla stessa istituita.

Si tratta di un profilo di diritto sostanziale che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 46 del 2013, aveva sottolineato essere l'unica chiave di volta per ritenere esistente un rapporto contrattuale intersoggettivo tra amministrazione e società, potendosi ragionevolmente escludere che quest'ultima sia, nella realtà, unicamente una propaggine esterna (*longa manus*) della prima, da cui esclusivamente attinge le risorse



necessarie per la sua sopravvivenza⁶⁰.

Quanto alla modellistica dei tipi societari, come già rilevato dal C.d. S, la società *in house* conserva "una forte peculiarità organizzativa, imposta dal diritto europeo, che la rende non riconducibile al modello generale di società quale definito dalle norme di diritto privato"⁶¹.

L'assenza di una soggettività giuridica implica che il danno erariale causato da condotte di *mala gestio* degli amministratori è nocumento inferto al patrimonio (separato) dell'ente pubblico partecipante, così configurandosi un indice di collegamento che radica nella Corte dei Conti la giurisdizione sull' azione di responsabilità.

Senonché, l'indistinto riferimento che i commi 1 e 2 dell'articolo 12, nel loro complesso, fanno alle condotte dei componenti degli organi di amministrazione e controllo delle "società partecipate" potrebbe essere foriero di incertezze interpretative ed applicative.

Va osservato, infatti, per un verso, che l'articolo 1, comma 4, fa salve "le specifiche disposizioni, contenute in leggi regolamenti governativi o ministeriali, che disciplinano società a partecipazione pubblica di diritto singolare costituite per l'esercizio della gestione di servizi di interesse generale o di interesse economico generale o per il perseguimento di una specifica missione di pubblico interesse" e, per altro verso, che l'art. 2 non reca una compiuta ed esaustiva elencazione dei modelli

⁶⁰ Le disposizioni più rilevanti in tema di responsabilità degli enti partecipanti e dei componenti degli organi delle società partecipate sono quelle dettate dall'art. 12, commi 1 e 2, che rispettivamente statuiscano:

Comma 1: I componenti degli organi di amministrazione e controllo delle società partecipate sono soggetti alle azioni civili di responsabilità previste dalla disciplina ordinaria delle società di capitali, salvo il danno erariale.

Comma 2: Costituisce danno erariale esclusivamente il danno, patrimoniale o non patrimoniale subito dagli enti partecipanti, ivi compreso il danno conseguente alla condotta dei rappresentanti degli enti pubblici partecipanti o comunque dei titolari del potere di decidere per essi, che abbiano con dolo colpa grave trascurato di esercitare i propri diritti di socio, pregiudicando il valore della partecipazione.

⁶¹ V. C.d.S. - Parere sullo schema di decreto emesso dall'Adunanza della Commissione speciale del 16 marzo 2016.



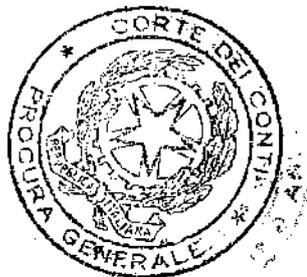
societari praticabili a ciascuno dei quali sia chiaramente riferibile il regime delle responsabilità per danno erariale come indicato dall'art. 12, comma 2⁶².

Tuttavia, più in generale non può mancarsi di osservare come sia auspicabile, *de iure condendo*, la presa in considerazione dell'opportunità di prevedere l'accorpamento della giurisdizione in tema di responsabilità patrimoniale di amministratori e dipendenti di organismi partecipati nell'unico plesso della C.d.c., in tal maniera allestendo una soluzione chiara ed univoca di riparto della giurisdizione e superando ogni riguardo alla veste soltanto formale rivestita dal soggetto agente.

Il fare questo poteva significare sensibile attenzione alla natura pubblica della spesa, ai fini altrettanto pubblici perseguiti attraverso l'istituzione di società partecipate destinate a svolgere funzioni esternalizzate e, fondamentale, al "rapporto di servizio" in senso funzionale che si instaura tra le stesse e le amministrazioni pubbliche partecipanti. Ciò avrebbe permesso di eliminare duplicazioni e interferenze tra opposti regimi, con auspicabile prevalenza di quello pubblicistico a garanzia dell'efficace

⁶² Assumono, altresì rilievo anche l'art. 1, comma 4, lettera a), laddove si statuisce che "...restano ferme le specifiche disposizioni, contenute in leggi regolamenti governativi o ministeriali, che disciplinano società a partecipazione pubblica di diritto singolare costituite per l'esercizio della gestione di servizi di interesse generale o di interesse economico generale o per il perseguimento di una specifica missione di pubblico interesse", nonché il novero delle definizioni contenute nell'articolo 2 a proposito di:

- "società" (gli organismi di cui al titolo V del libro V del codice civile)
- "società a controllo pubblico" (le società in cui una o più amministrazioni pubbliche esercitano poteri di controllo ai sensi della lettera b)
- "società a partecipazione pubblica" (le società a controllo pubblico, nonché le altre società partecipate direttamente da amministrazioni pubbliche o da società a controllo pubblico,
- "società quotate" (le società a partecipazione pubblica che emettono azioni quotate in mercati regolamentati, le società che hanno emesso, alla data del 31 dicembre 2015, strumenti finanziari, diversi dalle azioni, quotati in mercati regolamentati, le società partecipate dalle une o dalle altre, salvo che le stesse siano anche controllate o partecipate da amministrazioni pubbliche)
- "controllo" (la situazione descritta nell'articolo 2359 del codice civile; il controllo può sussistere anche quando, in applicazione di norme di legge o statutarie o di patti parasociali, per le decisioni finanziarie e gestionali strategiche relative all'attività sociale è richiesto il consenso unanime di tutte le parti che condividono il controllo)
- "controllo analogo" (la situazione in cui l'amministrazione esercita su una società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, esercitando un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della società controllata. Tale controllo può anche essere esercitato da una persona giuridica diversa, a sua volta controllata allo stesso modo dall'amministrazione partecipante)
- "controllo analogo congiunto" (situazione cui l'amministrazione esercita congiuntamente con altre amministrazioni su una società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi).



tutela delle pubbliche finanze che l'istituzione e gestione di queste società necessariamente impone.

Soprattutto, poteva essere garantita la concentrazione delle tutele, con il presidio di una garanzia oggettiva più efficace, rappresentata dall'obbligatorietà ed officiosità dell'azione contabile, a fronte della mera eventualità dell'azione civile che, invece, è rimessa e lasciata all'autonoma e solo eventuale iniziativa dello stesso soggetto danneggiato, nei confronti degli amministratori dell'ente partecipato responsabili di atti di mala gestione.

In conclusione, la configurazione, da un lato, di un organico regime giuridico delle responsabilità degli amministratori, dipendenti ed organi di gestione e controllo delle società partecipate e, dall'altro lato, una disciplina adeguata dei giudizi che si svolgono innanzi la Corte dei Conti⁶³ potrebbero contribuire - in sinergia tra di loro - ad una migliore tutela delle finanze pubbliche che l'art. 103 della Costituzione affida alla Procura ed al Giudice contabile.

5. I più recenti dati sull'attività del Pubblico ministero contabile.

Anche quest'anno le Procure regionali hanno prestato attenzione al fenomeno dei danni erariali subiti dalle società partecipate pubbliche nei diversi modelli che prima abbiamo esaminato.

La gran parte di tale attività, che sembra scontare la più restrittiva posizione assunta dalla giurisprudenza della Cassazione sull'ambito della giurisdizione contabile e l'attesa sulla sua ridefinizione dalle norme del provvedimento delegato in corso di approvazione, si è concentrata sulle società *in house* e su quelle strumentali.

Tra di esse vengono in rilievo, per Emilia Romagna, quelle relative alla mancata

⁶³ Cfr. art. 20 della stessa legge n. 124/2015



realizzazione di un sistema di trasporto a guida vincolata con un danno configurato per oltre 87 milioni di euro alle casse del soggetto attuatore, vale a dire di una S.p.A. interamente partecipata dal comune capoluogo regionale.

Altra vicenda che ha interessato la Procura Regionale è quella tradottasi nella richiesta condanna "al risarcimento per il danno patrimoniale pari a complessivi euro 348.964,28, oltre al danno da disservizio nella misura di euro 34.896,00", in favore della Fondazione Teatro Regio di Parma, per l'illecita appropriazione di ingenti somme di denaro di pertinenza della stessa da parte di un dipendente della stessa.

La Sezione territoriale ha tuttavia ritenuto che, avendo la Fondazione Teatro Regio di Parma natura di persona giuridica privata, il suo patrimonio, nel quale erano confluite anche risorse pubbliche, avesse per questo motivo "assunto una propria autonomia" e che di conseguenza, i comportamenti asseritamente illeciti dei suoi dipendenti, incidessero sul patrimonio di una fondazione di diritto privato, come tale "autonomo e separato" da quello dell'ente pubblico che pur aveva erogato in suo favore contributi e finanziamenti.

Il giudice territoriale, cioè, pur riconoscendo al Teatro Regio di Parma per finalità statutarie da esso perseguite natura d'interesse pubblico, ha ritenuto che tali finalità "non configurano l'espletamento di funzioni pubbliche di stretta pertinenza del suindicato Comune o di altro socio pubblico, e non valgono, quindi, a qualificare la Fondazione come ente strumentale o '*longa manus*' dell'ente locale o di altri soggetti pubblici".

Tuttavia gli enti teatrali sono stati trasformati *ex lege* in fondazioni di diritto privato in funzione dell'attività teatrale stabile (appannaggio anche dei teatri di tradizione), quale attività d'interesse pubblico, "caratterizzata dal peculiare rapporto



con il territorio di riferimento, nonché dal perseguimento di determinate finalità artistiche, culturali e sociali. Ne dovrebbe conseguire, la natura sostanzialmente pubblica di tale ente teatrale, pur dopo la trasformazione in fondazione di diritto privato, poiché esso persegue, istituzionalmente, scopi d'interesse pubblico, e utilizza risorse finanziarie provenienti in massima parte dalla finanza pubblica”.

In tal senso l'appello in corso del Procuratore regionale.

Anche in Toscana un affidamento diretto di un comune locale di una serie di compiti istituzionali con un danno pari a 3.606.908 euro ha visto l'accoglimento della domanda attrice con sentenza n. 1/2016 del 13 marzo scorso, sia pure nelle minor somma di oltre 900.000 euro⁶⁴. La fattispecie era relativa al conferimento da parte di un comune della Regione di un contratto di servizi ad una S.p.A. partecipata pubblica una serie di compiti rientranti tra le attribuzioni istituzionali dell'Ente, compiti poi trasferiti da quest'ultima ad altra società lucrando, tra l'altro, la differenza tra i corrispettivi pagati dal comune alla spa pubblica e quelli ovviamente minori erogati alla seconda società.

La Procura regionale per la Lombardia per la parte relativa alle società partecipate pubbliche⁶⁵ espone alcune tipologie significative.

La prima è relativa alla Metropolitana Milanese S.p.A. L'atto di citazione è stato emesso nei confronti di tre convenuti (dirigenti ed amministratori) per il ristoro del danno patito da Metropolitana Milanese S.p.A. (società *in house* del Comune di Milano nella prospettazione di quella Procura) quantificato nell'importo di euro 592.993,99, oltre accessori. L'illecito conferimento della superiore qualifica rispetto al livello di appartenenza in favore del personale della società transitato dal Comune. L'udienza è

⁶⁴ Pendono quindi allo stato i termini per un eventuale appello sulla differenza.

⁶⁵ : Vertenze aperte: n. 18, inviti emessi: n. 3, citazioni proposte: n. 2; sentenze: n. 1



prevista entro l'anno.

Vi è poi la vicenda Serravalle S.p.A.: la Procura si è occupata della società Serravalle S.p.A. per l'indebita percezione di compensi eccedenti i limiti di legge (art. 3, co. 44, L. 244/2007 art. 23 - bis D.L. 201/2011) corrisposti negli anni 2013 e 2014 all'ex D.G. della Società partecipata e controllata al 90% dalla ex Provincia di Milano ed oggi da Regione Lombardia ex art. 1, co. 49, L. 56/2014.

Infine con sentenza n. 179/2015 la locale Sezione ha condannato l'Amministratore Unico di GAIA Servizi, società *in house* del Comune di Bollate, al risarcimento del danno di 96.000 in favore della stessa società per i maggiori costi sostenuti per ottenere l'agibilità e gli allacci dell'immobile acquisito quale sede operativa della medesima società. Da notare che la Procura ha proposto appello incidentale nei confronti del D.G. pro tempore di GAIA Servizi avverso il capo della sentenza che assolveva il convenuto per inammissibilità dell'azione erariale in dipendenza del giudicato civile per i medesimi fatti, ritenendo la sussistenza di un errore di diritto sul fatto, in quanto il richiamo all'inammissibilità dell'azione erariale per *ne bis in idem* sostanziale si baserebbe sull'erronco presupposto di fatto dell'integrale risarcimento del danno erariale in realtà non verificatosi.

La Procura per la regione Sicilia ha aperto numerosi fascicoli istruttori⁶⁶.

Tra di essi particolarmente interessante quello a carico dei consiglieri degli assessori pro- tempore di un comune capoluogo di provincia per aver costituito nr 4

⁶⁶ Le fattispecie sono le più disparate e vanno dalle inadempienze e disservizi causati da una S.p.A. in liquidazione nell'ambito di un contratto di raccolta rifiuti solidi urbani stipulato con un Comune, al presunto danno erariale per una procedura di appalto operata da una Società Consortile di regolamentazione dei rifiuti per l'affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti solidi urbani e altro ad altra società all'appropriazione indebita, da parte dell'amministratore di una partecipata, di denaro di cui aveva la disponibilità al danno erariale a seguito della causa promossa da alcuni dipendenti contro di una società partecipata da un Comune, al conferimento di incarichi professionali e consulenze esterne da parte della società partecipata da Comuni siciliani al riconoscimento di un debito di oltre tre milioni a favore di una S.p.A. partecipata ed infine al danno erariale a seguito di procedimento penale nei confronti degli amministratori una S.p.A. partecipata per i reati commessi in tale qualità



società *in house*. Citati in giudizio⁶⁷ per rispondere di un danno di Euro 208.016.

Altra fattispecie ha portato alla condanna⁶⁸ dell'ex Presidente del consiglio di amministrazione di una società *in house* al pagamento della somma di euro 126.837,35 per aver illegittimamente disposto una nomina dirigenziale e varie progressioni verticali, con conseguenti incrementi salariali, in favore del personale dipendente. Peraltro sulla sentenza grava l'appello della parte.

Anche nel Lazio la Procura, ha aperto numerosi fascicoli istruttori⁶⁹ ed emanato alcuni inviti⁷⁰.

Tra le citazioni della medesima Procura di rilievo quella afferente l'illegittimo riconoscimento di compensi al Sindaco di una Società interamente partecipata dal Comune di Roma Capitale con un anno presunto: 360.000,00 euro Illegittima attribuzione di incarico, conferito verbalmente, ad una Società privata, al fine di individuare persona idonea a ricoprire la carica di amministratore delegato. Danno presunto: 60.000,00 euro.

Vi è poi il mancato versamento degli oneri previdenziali e delle ritenute fiscali relativi a rapporti di lavoro a tempo determinato presso la C.R.I. di Latina. Danno presunto: 8.662448,48 euro.

⁶⁷ Udienza è fissata per il 16/11/2016

⁶⁸ Sentenza n. 911 del 20 ottobre 2015

⁶⁹ Nomina di un amministratore unico di una società a capitale pubblico incompatibilità per contemporaneo rivestimento carica commissario liquidatore di una società partecipata di altro comune.
Segnalazione Commissario prefettizio di società partecipate dal Comune di xxx infrastrutture e sviluppo s.p.a. Istituto interamente partecipata dal Ministero delle Politiche Agricole e Forestali – conferimento incarico e consulenza. Delibera comunale avente ad oggetto sede farmaceutica. Modalità di gestione costituzione società partecipata.

⁷⁰ Complessa operazione finanziaria denominata "U.S. Cross Border Lease", approvata con delibera del C. di A. del 2003, che ha causato ingenti perdite a carico del patrimonio della Società pari ad oltre € 23 milioni.
RAI S.p.A. Riconoscimento a seguito di sentenza Corte Appello Roma di illegittimo demansionamento e sussistenza di un danno alla professionalità danno quantificato € 310.115,98



Tra le iniziative positivamente conclusesi vi è quella per Poste Italiane S.p.a. agente contabile per la gestione e la distribuzione dei valori bollati per la Provincia di Roma. Esercizi 2007, 2008, 2009 e 2010. Ammanco di valori per euro 8.127.069,55⁷¹.

Vi è poi quella a favore del Comitato Locale della C.R.I. -Valle dell'Aniene il cui funzionario amministrativo aveva la disponibilità di maneggiare denaro pubblico dell'ente, con riscossione a proprio favore di un assegno destinato alla C.R.I. e diversi prelievi sui conti della stessa per 12.663 euro.

Violazione gravemente colposa degli obblighi di servizio connessi allo svolgimento dell'incarico dirigenziale di quattro convenuti per il mancato versamento dei contributi previdenziali, assistenziali e delle ritenute fiscali, per rapporti di lavoro di 62 dipendenti assunti con contratto a tempo determinato con citazione a favore della C.R.I. Latina. Il danno è stato quantificato in euro 8.622.448⁷².

Ancora sanzionata⁷³, la mancanza di trasparenza ed imparzialità delle selezioni per 45 assunzioni presso ATAC S.p.A. con mancanza di requisiti o la mancata verifica degli stessi. Il danno è stato quantificato in euro 2.254.500,00.

Anche in Piemonte la Procura ha aperto diversi fascicoli istruttori dai quali sono derivati quattro inviti a dedurre. Per due sono ancora in corso i termini per la citazione essi concernono il danno all'immagine, uno nei confronti di un funzionario dell'Azienda Nazionale Autonoma delle Strade S.p.A.⁷⁴, l'altro per danno all'immagine

⁷¹ SENT. 332/2015

⁷² SENT. 515/2015

⁷³ SENT. 449/2015

⁷⁴ Condannato per corruzione con sentenza divenuta irrevocabile per avere ricevuto denaro ed altre utilità per favorire un'impresa nell'affidamento di lavori pubblici



nei confronti di un ex dipendente di Poste Italiane S.p.A.⁷⁵.

Per gli altri due inviti sono stati attivati giudizi.

Un giudizio è stato attivato nei confronti di alcuni dirigenti di Rete Ferroviaria Italiana spa (RFI), di Italferr S.p.A., stazione appaltante, e di alcuni dipendenti di quest'ultima (dirigente, direttore dei lavori e responsabili del procedimento), per il danno causato a RFI S.p.A. a seguito dell'appalto per la realizzazione dei lavori del passante ferroviario di Torino. Il danno quantificato in complessivi euro 22.270.342,66, è costituito in parte da somme indebitamente versate all'ATI appaltatrice in forza di accordo bonario ex art. 31 bis L 109/94 con il quale sono state definite alcune riserve iscritte dall'appaltatore ed è stato concordato l'importo dovuto per mancato guadagno in seguito allo stralcio di parte dei lavori e conseguente recesso parziale del Committente. Il danno deriva inoltre dalla mancata riscossione dall'ATI appaltatrice delle penali per il ritardo.

Un altro giudizio è stato attivato per danno all'immagine nei confronti di un funzionario dell'Azienda Nazionale Autonoma delle Strade S.p.A., condannato per corruzione con sentenza divenuta irrevocabile per avere ricevuto denaro ed altre utilità per favorire un'impresa nell'affidamento di lavori pubblici.

Dalla Procura regionale per la Puglia sono stati emessi inviti a dedurre, entrambi concernenti AMIU S.p.a. di Trani in relazione a due fascicoli aperti nel 2014, in materia di illegittima corresponsione di compensi ad amministratori e dirigenti; di essi uno è stato archiviato all'esito delle deduzioni rassegnate dall'invitato, mentre per l'altro si è attivato il giudizio.

⁷⁵ Per essersi appropriato di somme dalla cassaforte del bancomat installata presso l'ufficio postale, ove il convenuto svolgeva le funzioni di direttore dell'ufficio



Sono stati depositati 6 atti citazione, di cui quattro relativi ad AMIU Puglia S.p.a.⁷⁶ in materia di assenteismo e uno relativo a AMIU Trani S.r.l. in materia di illegittima corresponsione di compensi ad un dirigente⁷⁷.

I primi 4 giudizi relativi a AMIU Puglia S.p.a. si sono tutti conclusi con sentenza di condanna mentre quello relativo a AMIU Trani S.r.l., dopo un'ordinanza istruttoria, è in corso di definizione.

Quanto al giudizio relativo a F.S.E S.r.l.⁷⁸ in materia di acquisto di carrozze ferroviarie usate a prezzo incongruo, per un danno di oltre 9 milioni di euro merita di essere evidenziato che uno dei convenuti ha proposto regolamento preventivo di giurisdizione ed, il Collegio ha sospeso il giudizio ai sensi dell'art. 367 c.p.c., in attesa della pronuncia delle SS.UU. della Corte di cassazione.

Da ultimo si ricorda che la Procura regionale dell'Umbria aveva citato in giudizio un dipendente delle P.T. in servizio presso un locale Ufficio Postale, si era appropriata di somme di denaro depositate presso libretti postali di risparmio per euro 598.170. Il Collegio, tuttavia, ha negato la giurisdizione di questa Corte, in aderenza alla giurisprudenza della Cassazione (v. SS.UU. Cass. sent. n. 3692/2012), essendosi i fatti verificati dopo la trasformazione dell'Ente Poste in Poste Italiane S.p.a.⁷⁹.

Peraltro è stato anche esclusa la natura di società *in house* di Poste Italiane S.p.A. anche qui seguendo l'indirizzo dalla Suprema Corte⁸⁰.

⁷⁶ fascicoli aperti nel 2014

⁷⁷ fascicolo aperto nel 2014)

⁷⁸ (fascicolo aperto nel 2014)

⁷⁹ V. SS.UU. sent. n. 63/2014

⁸⁰ V. SS.UU. n. 26283 e 262936/2013, nonché Id. n. 5491/2014



6. RIFLESSI GIUSCONTABILISTICI DELL'ATTIVITÀ CONTRATTUALE SECONDO IL NUOVO CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI (Estensore V.P.G. Francesco Lombardo)

Sommario: 1. Premessa – 2. La qualificazione delle stazioni appaltanti ed i suoi riflessi giuscontabilistici – 3. Il nuovo Codice dei contratti pubblici e i suoi atti attuativi. Natura degli atti attuativi di soft law e riflessi giuscontabilistici – 4. Conclusioni

1. Premessa

E' stato pubblicato in data 19.4.2016, nella Gazzetta Ufficiale, il D.Lgs. n. 50/2016 di recepimento della legge delega n. 11 del 28 gennaio 2016, costituente il nuovo Codice dei contratti pubblici, in sostituzione del precedente di cui al D.Lgs. n. 163 del 12 aprile 2006. Si tratta, com'è noto, dell'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori speciali, nonché per il riordino complessivo della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture.

Il Consiglio di Stato aveva reso il parere di competenza sullo schema di detto Codice in data 1.4.2016.

È noto il contesto socio-politico nel quale si innesta la novella normativa: i contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture sono, infatti, una voce significativa della spesa pubblica, con la duplice implicazione di costituire una leva importante della politica economica e sociale del Paese, e di essere particolarmente sensibili a pratiche corruttive e fenomeni di inquinamento del mercato da parte della criminalità organizzata.



Pertanto, l'ambizioso fine legislativo si propone di coniugare apertura del mercato, flessibilità e semplificazione burocratica, con la tutela dei valori di trasparenza e lotta alla corruzione ed alla criminalità organizzata.

Il quadro normativo anteriore al nuovo Codice scontava, oltre alla complessa stratificazione temporale delle fonti, una complessità soggettiva (sono state censite oltre 32.000 stazioni appaltanti) e procedurale, senza contare la complessità del quadro contenzioso, essendo competenti sugli appalti pubblici, in diversi ambiti e sotto diverse angolazioni, il giudice amministrativo, il giudice civile, quello penale e quello contabile e senza ulteriormente contare gli interventi della Corte costituzionale e della Corte di giustizia dell'Unione europea.

Le tre direttive europee sopra menzionate recano importanti novità, di cui il legislatore nazionale si è fatto carico: una innovativa disciplina sistematica delle concessioni di beni e servizi; strumenti di aggiudicazione innovativi e flessibili; strumenti elettronici di negoziazione e aggiudicazione; utilizzo generalizzato di forme di comunicazione elettronica; centralizzazione della committenza; criteri di sostenibilità ambientale e sociale nell'affidamento e nell'esecuzione dei contratti; rafforzata tutela dei subappaltatori; introduzione del documento unico europeo di gara; disciplina dei conflitti di interesse; risoluzione dell'appalto, anche a distanza notevole di tempo, per stigmatizzare gravi violazioni commesse in sede di aggiudicazione.

La legge delega n. 11 del 2016, a sua volta, è andata perfino oltre il recepimento delle tre direttive di cui sopra, introducendo ulteriori strumenti e istituti inediti, che, se ben declinati, potranno portare effettiva trasparenza e efficienza in un mercato non immune da vischiosità burocratica ed illegalità.

Cuore della legge delega è stata l'imposizione di una drastica riduzione dello



stock normativo, in omaggio all'esigenza, avvertita dagli operatori del settore, di un codice snello e di un nuovo modello regolamentare di esecuzione informato a strumenti attuativi di *soft law*.

Inoltre, la legge delega ha posto il divieto di *gold plating*, ossia di oneri burocratici non essenziali; si è fatta portatrice di alcune regole più severe rispetto a quelle comunitarie, in funzione di valori di trasparenza e concorrenza, quali – tanto per citarne alcune – la centralizzazione obbligatoria della committenza, la qualificazione obbligatoria delle stazioni appaltanti, la istituzione di un albo dei commissari di gara, la separazione tra progettazione ed esecuzione, i criteri reputazionali per gli operatori economici, il conto corrente dedicato, regole di massimo rigore per gli appalti della protezione civile e per le concessioni autostradali, il dibattito pubblico sulle grandi opere.

La stessa legge ha, inoltre, disegnato una *governance* efficace e efficiente del settore, attraverso la nuova cabina di regia presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri ed il rafforzato ruolo dell'ANAC che coniuga i compiti di autorità anticorruzione e di vigilanza e regolazione del mercato degli appalti pubblici.

2. - La qualificazione delle stazioni appaltanti ed i suoi riflessi giuscontabilistici.

La novità più importante – anche se non immediatamente in vigore, come puntualizzato dal comma 10 dell'articolo 216⁸¹ – e sicuramente mediatrice di riflessi di eventuale responsabilità amministrativo-contabile dei soggetti, tanto intranei che estranei all'amministrazione, coinvolti a vario titolo, perché dipendenti oppure professionisti esterni, nella gestione degli appalti – è rappresentata, senz'altro, dalla

⁸¹ Il comma 10 dell'articolo 216 dispone che "fino alla data di entrata in vigore del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti di cui all'articolo 38, i requisiti di qualificazione sono soddisfatti mediante l'iscrizione all'anagrafe di cui all'articolo 33-ter del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221". Al momento, è sufficiente, pertanto, per avviare procedimenti autonomi, avere l'iscrizione all'Anagrafe unica presso la Banca dati nazionale dei contratti pubblici.



qualificazione delle stazioni appaltanti di cui all'art. 38 del nuovo Codice, che positivizza un ben preciso indirizzo: le stazioni appaltanti avranno maggiore discrezionalità, secondo le direttive europee, ma devono per questo essere poche, ben organizzate e qualificate.

È bene ricordare, in proposito, come già con Atto di Segnalazione n. 1 del 12 gennaio 2012, adottato ai sensi dell'art. 6, comma 7, lettera f), del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (vecchio Codice dei contratti pubblici), era apparso utile istituire uno sportello unico di rilevazione delle stazioni appaltanti, prevedendo un obbligo preventivo annuale di iscrizione in un apposito registro tenuto dall'AVCP, e come tale rilevazione si riteneva dovesse essere correlata al rilascio del CIG (Codice Identificativo Gara), obbligatorio per ogni contratto pubblico, in forza della previsione dell'art. 3, comma 5, della legge 13 agosto 2010, n. 136 sulla tracciabilità dei flussi finanziari. Già allora, infatti, emergeva l'esigenza di una qualificazione delle stazioni appaltanti che, attraverso l'obbligo di iscrizione in quell'apposito registro, fosse funzionale all'introduzione di un sistema idoneo a valutarne le capacità amministrative e gestionali, propedeutico ad una classificazione per classi di importo o per tipologia di contratti, così da consentire che ogni amministrazione potesse indire gare e gestire contratti in relazione alle proprie capacità strutturali, in modo rispettoso della normativa e, soprattutto, in modo efficiente, efficace e trasparente, principalmente per interventi infrastrutturali o nel campo dei servizi innovativi, in cui la capacità di project management deve qualificare l'operazione nel suo complesso, compresa la fase di esecuzione del contratto.

Si riteneva, in sostanza, che la classificazione delle stazioni appaltanti in relazione alla loro effettiva capacità organizzativa e professionale - in base ad una



determinata classe di importo del contratto o ad una tipologia di appalto complessa o che richiede economie di scala – fosse in grado di generare un sistema incentivante alla crescita manageriale delle stesse stazioni appaltanti, in special modo locali.

Attualmente, il nuovo Codice dei contratti pubblici ripropone il suddetto indirizzo inteso ad una classificazione delle stazioni appaltanti da effettuare in relazione alle diverse fasi di realizzazione di un appalto. Si impone, quindi, la necessità di approfondire, anche sulla base di specifici questionari, gli aspetti organizzativi, le capacità della struttura tecnica e del personale, i sistemi di controllo interno, le procedure utilizzate, le iniziative anticorruzione adottate, il contesto ambientale, le misure di contrasto del lavoro nero, il controllo dei subappalti, ecc..

Si rivela, di conserva, necessario investire sulla “professionalizzazione” degli organi delle stazioni appaltanti, agendo su quei fattori organizzativi in grado di concretizzare un salto di qualità rispetto alla situazione attuale. E ciò è tanto più urgente in quanto le stesse direttive comunitarie puntano sulla professionalizzazione per fare fronte ai modelli più flessibili di scelta del contraente dalle stesse direttive propugnati, in cui alle amministrazioni aggiudicatrici è riconosciuta la facoltà di decidere se ricorrere alle procedure tradizionali oppure utilizzare strumenti innovativi, che soddisfino le esigenze della P.A. assecondando al contempo la continua evoluzione del mercato di riferimento. Ed è proprio con riferimento a questo format di capacità professionale delle stazioni appaltanti che viene prevista l'introduzione di un apposito sistema, gestito dall'ANAC, di qualificazione delle medesime stazioni appaltanti, teso a valutarne l'effettiva capacità tecnica e organizzativa, sulla base di ben precisi parametri ed obiettivi da attuare con interventi sui processi, sulle risorse umane, sulla tecnologia, sulla conoscenza.



È di tutta evidenza, quindi, che un tale percorso riformatore, calibrato sull'obiettivo di far crescere la professionalità e la qualità, deve essere contestualmente bilanciato da una accresciuta responsabilità degli organi della committenza pubblica.

Da una parte, infatti, come ricordato nel sistema italiano ha finora prevalso la diffidenza nel riconoscere margini di discrezionalità alle amministrazioni, dall'altra bisogna anche considerare che i vincoli formali hanno rappresentato uno schermo sicuro dietro il quale celare comportamenti opportunistici o infedeli.

Ma la domanda finale è se sia veramente possibile surrogare buoni amministratori con un buon impianto di regole, di adempimenti precisi, di controlli pregnanti. Sembra davvero difficile. Al contrario, semplificazione normativa ed efficienza dei processi dovrebbero marciare di pari passo con responsabilità e professionalità delle stazioni appaltanti. Altrimenti la partita non si vince.

Orbene, questa qualificazione non può che avvenire innanzitutto sulla base dell'evidenza certificata delle capacità professionali spendibili dagli organi delle medesime stazioni appaltanti. Quello di cui trattasi è, quindi, il tema della responsabilità professionale, della quale vale richiamare brevemente i peculiari fondamenti.

E' noto, infatti, che l'inadempimento del professionista va valutato alla stregua dei doveri inerenti lo svolgimento dell'attività professionale ed in particolare del dovere di diligenza per il quale trova applicazione, in luogo del criterio tradizionale della diligenza del "buon padre di famiglia", il parametro della diligenza professionale fissato dall'art. 1176, secondo comma c.c., che deve essere commisurata alla natura dell'attività esercitata. Inoltre, la diligenza che il professionista deve impiegare nello

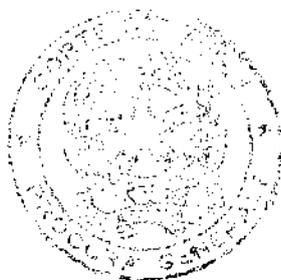


svolgimento della sua attività è quella media, a meno che la prestazione professionale da eseguire in concreto non involga la “*soluzione di problemi tecnici di speciale difficoltà*”, nel qual caso la responsabilità per gli eventuali danni – eventualmente arrecati all’amministrazione appaltante – è attenuata, configurandosi, secondo l’espresso disposto dell’art. 2236 c.c., solo nel caso di dolo o colpa grave.

Invero, la violazione di un tale dovere di diligenza comporta inadempimento contrattuale che può essere generativo di un danno erariale che ecceda la misura della perdita del diritto al compenso, tipica dei contratti con prestazioni corrispettive *ex art. 1460 c.c.*, causando effetti pregiudizievoli tanto diretti – si pensi alla lesione del buon andamento e dell’imparzialità *ex art. 97 Cost.* – che indiretti, in conseguenza – questi ultimi – di esiti di condanna per giudizi intentati contro l’amministrazione appaltante.

La nozione di colpa grave in campo professionale comprende, com’è noto, gli errori che non sono scusabili per la loro grossolanità; le ignoranze incompatibili con il grado di addestramento o di preparazione che una data professione richiede o che la reputazione del professionista da motivo di ritenere esistenti; la temerarietà sperimentale ed ogni altra imprudenza che dimostri superficialità ed il disinteresse per i beni primari che l’amministrazione affida alle cure del professionista, prestatore d’opera intellettuale dipendente o autonomo, del quale essa si avvale.

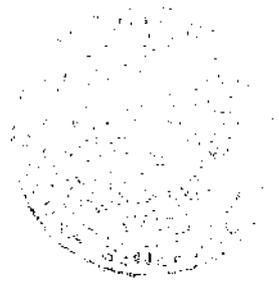
Orbene, l’accreditamento delle stazioni appaltanti genererà una aspettativa di *accountability (governance)* dei consociati che non mancherà di refluire sulla responsabilità amministrativo-contabile degli organi delle medesime stazioni appaltanti rivestenti ruoli e “posizioni di garanzia” per l’esercizio ottimale delle funzioni alle quali sono preposti e che hanno consentito quella certificazione di



qualità che l'art. 38 del nuovo Codice dei contratti pubblici pone, per la prima volta, a presidio della capacità giuridica a contrarre delle amministrazioni committenti, ipotizzando una necessaria simmetria con la capacità giuridica a contrarre degli operatori economici e che investe l'intero ciclo del contratto ad oggetto pubblico, dalla programmazione alla messa in opera dell'*opus commissum*, ai sensi del terzo comma dell'articolo citato.

Il campo della *governance*, si riferisce, per l'appunto, all'obbligo per un soggetto di essere responsabile dei risultati conseguiti. Rimanda al dovere dei *decision makers*, identificabili nei soggetti a vario titolo coinvolti nella gestione degli appalti *ex art. 101 del Codice* (il soggetto responsabile dell'unità organizzativa competente in relazione all'intervento" *ex art. 31 del Codice*, il RUP dallo stesso designato, il direttore dell'esecuzione del contratto o il direttore dei lavori, il coordinatore in materia di salute e di sicurezza, i collaudatori, i progettisti e verificatori della progettazione, i membri delle commissioni giudicatrici *ex artt. 77 e 78 del Codice ecc.*) di rendere conto delle loro scelte e delle loro azioni e di rispondere delle conseguenze di esse. Riconosce alla collettività il diritto di essere informata di tali decisioni, di criticarle e di avere risposte.

Ne consegue che il margine concesso alla discrezionalità del Giudice contabile nell'individuazione di fattispecie di responsabilità amministrativa, tanto commissiva che omissiva impropria, in capo a detti soggetti, mutua dall'art. 40 del codice penale il suo paradigma causale. Tale norma, equiparando la c.d. causalità attiva a quella passiva, prescrive, infatti, che "*non impedire un evento che si ha l'obbligo giuridico di impedire equivale a cagionarlo*". Il soggetto, in capo al quale incombe un tale dovere viene ritenuto titolare di una situazione giuridica soggettiva denominata, appunto,



“posizione di garanzia”.

3. - Il nuovo Codice dei contratti pubblici e i suoi atti attuativi. Natura degli atti attuativi di *soft law* e riflessi giuscontabilistici

Una seconda riflessione di carattere generale attiene ai rapporti tra il Codice e gli atti attuativi dello stesso, nella prospettiva dei parametri di *better regulation* costituiti dalle “linee guida” dell’ANAC.

Si assiste all’abbandono del modello dell’unico regolamento di attuazione, che sinora non ha dato buona prova a causa di una iperregolamentazione replicante la medesima generalità ed astrattezza della fonte normativa primaria.

Senonché, il delicato tema della natura giuridica della c.d. “*soft law*”, va affrontato analizzando le tre tipologie di linee guida previste dalla delega, tutte, secondo la delega medesima, giustiziabili davanti al Giudice amministrativo.

I decreti ministeriali contenenti le linee guida adottate su proposta dell’ANAC, e sottoposti a parere delle commissioni parlamentari, sono veri e propri regolamenti, che seguiranno lo schema procedimentale disegnato dall’art. 17, legge n. 400 del 1988 (ivi compreso il parere del Consiglio di Stato).

Le linee guida “vincolanti” dell’ANAC, sono (non regolamenti, bensì) atti di regolazione di un’Autorità indipendente, che devono seguire alcune garanzie procedurali minime: consultazione pubblica, metodi di analisi e di verifica di impatto della regolazione, metodologie di qualità della regolazione, compresa la codificazione, adeguata pubblicità e pubblicazione e, se del caso, parere (facoltativo) del Consiglio di Stato.

Viceversa, le linee guida “non vincolanti” dell’ANAC avranno solo un valore di indirizzo a fini di orientamento dei comportamenti di stazioni appaltanti e operatori



economici.

L'utilizzo di linee guida da parte di ANAC non costituisce una novità: né nella materia degli appalti (cfr., *ex multis*, det. n. 10/2015), né con riguardo agli altri settori/fini/interessi sottoposti alla sua cura (contrasto alla corruzione: det. n. 8/2015), né con riferimento al più ampio orizzonte delle autorità indipendenti (AIEG, del. EEN 09/2011; AGCM, Linee guida in materia di sanzioni).

Esse si presentano come autorevoli indirizzi di chiarimento e interpretazione del frastagliato quadro normativo di settore: in esse, l'Autorità mostra di prediligere un approccio sistematico e al tempo stesso concreto – attento cioè alla dimensione applicativa di un quadro normativo talvolta frammentato e in continua evoluzione – improntato alla sinteticità e alla chiarezza.

Nelle Linee guida risulta, altresì, valorizzato, rispetto al mero quadro normativo e giurisprudenziale, l'apporto conoscitivo che deriva all'Autorità dalla casistica a vario titolo analizzata, regolata e sindacata, anche sul fronte del contrasto ai fenomeni corruttivi e di implementazione della trasparenza.

* * *

Non è certo questa la sede propria per un compiuto approfondimento sulla natura giuridica delle Linee guida e sulla loro collocazione nel sistema delle fonti del diritto: certamente, però, può dirsi che esse si ricollegano al potere regolatorio e agli altri poteri – anche di vigilanza e controllo – attribuiti all'Autorità, contribuendo anche a creare un contesto di trasparenza, fiducia e collaborazione con l'ampia platea dei destinatari e degli operatori. In questi termini, l'obiettivo, ad esse sotteso, della promozione di una virtuosa circolazione di “buone prassi”, è senz'altro condiviso dalla magistratura contabile.



Come noto, questo strumento atipico è stato formalizzato, ufficializzato e rafforzato (natura vincolante) dal legislatore nella cd. delega appalti (art. 1, co. 1, lett. t, co. 5, legge 11/2016), con la quale si è conferita alle Linee guida una base positiva, in funzione dell'attuazione della riforma del Codice dei contratti pubblici e di sostituzione del Regolamento sui contratti pubblici di cui al DPR n. 207/2010.

In generale, con riferimento alla natura giuridica delle Linee Guida, la Corte Costituzionale nella sentenza n. 275 del 2011 ha ravvisato quegli "indici sostanziali" che la costante giurisprudenza costituzionale assume a base della qualificazione degli atti come regolamenti. In particolare, in presenza di atti di dubbia natura regolamentare, in quanto adottati sulla base di un procedimento differente rispetto a quello delineato dall'art. 17, comma 4, legge 23 agosto 1988, n. 400, la Corte si è altrove richiamata a criteri di carattere "sostanziale", ossia al contenuto degli atti medesimi, riconoscendo agli stessi natura regolamentare se volti a dettare norme intese a disciplinare, in via generale e astratta, la fattispecie individuata dalla fonte primaria: più precisamente, ha rilevato che *"non possono essere requisiti di carattere formale, quali il nomen iuris e la difformità procedimentale rispetto ai modelli di regolamento disciplinati in via generale dall'ordinamento, a determinare di per sé l'esclusione dell'atto dalla tipologia regolamentare, giacché, in tal caso, sarebbe agevole eludere la suddivisione costituzionale delle competenze, introducendo nel tessuto ordinamentale norme secondarie, surrettiziamente rivestite di altra forma, laddove ciò non sarebbe consentito"*(Corte cost., sentenza n. 278/2010).

La Corte, pertanto, nella prefata sentenza n. 275 del 2011 ha ascritto alle Linee Guida natura di fonte regolamentare, sulla base di una lettura sostanzialistica, laddove ha ravvisato in esse lo strumento di attuazione della fonte normativa primaria di



riferimento. In particolare, ad avviso della Corte, le Linee Guida, quale atto di normazione secondaria, rappresentano, in un ambito esclusivamente tecnico, il completamento del principio contenuto nella disposizione legislativa statale, costituendo *“un corpo unico con la disposizione legislativa che le prevede e che ad esse affida il compito di individuare le specifiche caratteristiche della fattispecie tecnica che, proprio perché frutto di conoscenze periferiche o addirittura estranee a quelle di carattere giuridico, le quali necessitano di applicazione uniforme in tutto il territorio nazionale, mal si conciliano con il diretto contenuto di un atto legislativo”* (Corte cost., sentenza n. 11/2014).

Va, peraltro, ravvisato che la conclusione cui la Corte è pervenuta ha, come effetto principale, quello della ulteriore compressione delle competenze regionali nella materia che ne occupa, essendosi lo spazio di intervento delle Regioni ulteriormente ristretto a seguito del riconoscimento delle Linee Guida come norme interposte, in quanto attuative di principi fondamentali espressi dalla legislazione statale a tutela tanto della concorrenza, che dell'ordine pubblico e della finanza pubblica, *ex art. 117*, secondo e sesto comma della Costituzione.

La collocazione delle linee guida, rispetto al sistema delle fonti di diritto, rappresenta comunque un passaggio obbligatorio per chi deve attenersi ad esse e per lo stesso Giudice contabile che si appresti a valutare o risolvere un caso di responsabilità amministrativa connesso all'osservanza o inosservanza di esse. Sebbene, infatti, appartengano al c.d. *“soft law”*, è indiscutibile la loro rilevanza giuridica.

Bisogna constatare, inoltre, che la loro efficacia, nello specifico settore della contrattualistica pubblica, dipende strettamente dall'espresso richiamo che ad esse fa la citata legge delega n. 11/2016.



In generale, infatti, se una legge richiama determinati parametri, alla stregua dei quali valutare il comportamento degli operatori di un dato settore, non vi è dubbio che essa intenda elevare quella regola di comportamento, cui fa espresso riferimento, ad un rango analogo a quello del diritto positivo, sebbene il precetto non sia direttamente prodotto dalla legge stessa.

In questa prospettiva, che è l'unica possibile, quindi, le linee guida sono utili, (anche) in sede di giudizio contabile, per individuare il preciso comportamento che un determinato operatore avrebbe dovuto tenere, marcando, pertanto, il contenuto di cui all'art. 1176, secondo comma c.c. Ne consegue che il Giudice contabile, chiamato a decidere, ad esempio, della responsabilità del RUP, deve tener conto dell'esistenza di queste regole – ancorché di per sé non siano dirimenti per il giudizio di condanna o di assoluzione del convenuto – giacché la loro inosservanza fa venir meno lo scudo protettivo contro istanze punitive, che trovino la loro giustificazione nella necessità di sanzionare errori professionalmente gravi commessi nella gestione delle funzioni a detto organo intestate dall'art. 31 del Codice.

In particolare, circa l'elemento soggettivo che contraddistingue la responsabilità amministrativa, il prevalente orientamento della giurisprudenza contabile identifica la colpa grave in una sprezzante trascuratezza dei propri doveri, resa ostensiva attraverso un comportamento improntato a massima negligenza o imprudenza ovvero ad una particolare noncuranza degli interessi pubblici. Indici di riconoscimento di tale grado della colpa sono stati da sempre ritenuti la previsione dell'evento dannoso (c.d. colpa grave), più in generale la sua prevedibilità in concreto, per chi riveste una figura professionale alla quale vanno richieste particolari doti di diligenza, prudenza e perizia.

Nel comportamento di un funzionario vanno anche considerate, in particolare, le



occupazioni istituzionali a cui è adibito, oltre naturalmente le circostanze in cui è maturato il danno erariale, non ultima l'ipotesi di applicazione di disposizioni complesse e non univocamente interpretate.

A quest'ultimo riguardo, le linee guida costituiscono un valido parametro di riferimento comportamentale, configurando la doverosità di una prudente applicazione di una normativa finalizzata a regolamentare un periodo di passaggio dal vecchio al nuovo sistema, ed obbligando gli operatori ad orientarsi verso una interpretazione conforme alle stesse.

4. Conclusioni

Relativamente alle risorse umane appare, quindi, chiaro come la competenza e qualificazione tecnica, il senso di appartenenza e la motivazione rappresentino un presupposto imprescindibile per l'efficacia e l'efficienza delle stazioni appaltanti. Tutti fattori, questi, riconducibili all'organizzazione interna delle stesse, all'esistenza di strutture tecniche qualificate, all'adozione di *best practices* ed alla previsione di meccanismi di controllo di gestione, tali da assicurare un livello di trasparenza in linea con la prevista evoluzione del quadro normativo di riferimento.

In un panorama come quello italiano, in cui la pubblica amministrazione committente è composta da un gran numero di stazioni appaltanti (se ne contano oltre 30.000) profondamente disomogenee tra di loro, diventa di fondamentale importanza, anche a fini di prevenzione della corruzione, promuovere la professionalità del *buyer* pubblico ed in questo senso la certificazione di qualità delle stazioni appaltanti comporta inevitabilmente un cospicuo investimento in termini di risorse, soprattutto umane, al quale la *governance* politica non può sottrarsi.

In ragione di tutto ciò, la strada indicata dal nuovo Codice dei contratti pubblici



sembra finalmente andare nella giusta direzione, a condizione però che un tale percorso innovatore, calibrato sull'obiettivo di far crescere la professionalità e la qualità, sia bilanciato da una accresciuta responsabilità degli organi della committenza pubblica.

* * *

PARTE SECONDA

RAPPORTI CON IL QUADRO EUROPEO DI STABILITÀ

AZIONI COLLEGATE AL BILANCIO EUROPEO (Estensori: V.P.G. Paolo Luigi Rebecchi
- V.P.G. Alessandra Pomponio)

1. *Flussi finanziari*
2. *Politica di coesione economica e sociale*
3. *Politica agricola comune*
4. *Rettifiche finanziarie*
5. *Irregolarità e frodi*

1. - I flussi finanziari tra Italia e Unione europea, nel corso del 2015⁸² presentano versamenti complessivi per euro 16,18 miliardi⁸³ (in diminuzione rispetto all'anno precedente di euro 1,008 miliardi), e accrediti per 11,47 miliardi⁸⁴ con una differenza

⁸² Cfr. Bollettini trimestrali pubblicati dal Ministero dell'economia e finanze-Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato

⁸³

	ZUCCHERO	DAZI	IVA	RNL	TOTALI
I TRIM	3.962.693,25	393.861099,91	612.278.197,31	4.806.562.044,40	5.816.764.035,27
II TRIM	0,00	420.809.309,63	417.330.336,53	2.962.189.440,22	3.800.329.086,38
III TRIM	0,00	446.887.251,56	230.941.575,00	2.698.358812,22	3.376187.638,78
IV TRIM	0,00	426.066.863,77	293.433.995,63	2.467.232.530,40	3.186.733.389,80
Totale	3.962.693,25	1.667.624.524,87	1.553.984.104,47	12.934.342.627,24	16.180.014.150,23

⁸⁴



in negativo di 4,7 miliardi⁸⁵. In tal modo è confermata, la posizione di “contribuente netto” dell’Italia, comunque migliorata rispetto a quanto avvenuto negli esercizi precedenti. Nel corso dell’esercizio 2014 infatti il saldo netto era stato negativo di 7,3 miliardi (5,2 miliardi nel 2013, 5,7 miliardi nel 2012 e 6,6 miliardi nel 2011). Per quanto in particolare attiene ai versamenti l’importo maggiore è sempre rappresentato dalla c.d. “quarta risorsa” rappresentata dalla quota di reddito nazionale lordo, per euro 12,9 miliardi. Per ciò che concerne gli accrediti, 6,7 miliardi riguardano i fondi strutturali (erano stati 10,3 nel 2014), 4,4 i contributi all’agricoltura provenienti dal Fondo europeo di garanzia (FEAGA) e 0,3 miliardi per altri proventi.

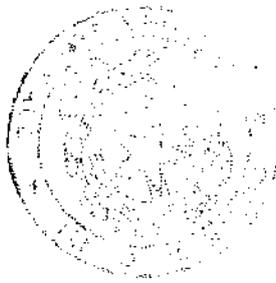
2. Le considerazioni sulla politica di coesione⁸⁶ riguardano il nuovo periodo di

Fonte finanziaria	I TRIM	II TRIM	III TRIM	IV TRIM	TOTALE
A) FEAGA	2.498.755.412,02	1.069.121.584,077	476.970.555,84	378.270.501,04	4.423.118.052,98
B) Fondi Strutturali, FEASR, FEP/SFOP e FEAD	1.886.954.587,87	2.053.157.689,94	1.581.139.606,90	1.218.864.106,18	6.740.116.190,84
FESR	1.126.588.982,08	974.911.263,55	1.222.889.833,00	806.939.820,10	4.131.329.898,73
FSF	217.591.166,86	543.479.026,82	113.959.731,53	121.707.669,35	996.687.594,56
FLASR	537.099.326,40	366.257.307,41	215.897.795,77	279.726.659,75	1.398.981.089,33
SFOP / FEP	0,00	3.982.139,24	78.392.246,60	389.420,88	32.763.806,72
Yei (PON - feamp)	5.675.112,48	164.578.261,92	0,00	10.100.536,10	180.353.910,50
C) Altri Proventi	24.534.426,56	57.381.268,86	84.256.445,94	150.232.394,04	316.404.535,40
TOTALE (A+B+C)	4.410.244.426,40	3.179.660.851,87	2.142.366.608,68	1.747.367.001,26	11.479.628.888,21

85

2015	I TRIM	II TRIM	III TRIM	IV TRIM	TOTALI
ACCREDITI	4.410.244.426,40	3.179.660.851,87	2.142.366.608,68	1.747.367.001,26	11.479.628.888,21
VERSAMENTI	5.816.764.035,27	3.800.329.086,38	3.376.187.638,78	3.186.733.389,80	16.180.014.150,23
SALDO	3.674.407.426,59	-620.668.234,51	1.034.056.787,62	-1.439.366.388,54	-4.700.385.262,0

⁸⁶ I profili organizzativi del settore sono stati ridefiniti con l’istituzione del Dipartimento per le politiche di coesione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e l’Agenzia per la Coesione territoriale (art. 5, comma 5 del decreto legge 31 agosto 2013 n. 101 convertito nella legge 30 ottobre 2013 n. 125). Il relativo quadro normativo è contenuto nei decreti



programmazione 2014-2020⁸⁷, le operazioni di chiusura del periodo di

del Presidente del Consiglio dei ministri in data 9 luglio 2014 (approvazione dello statuto dell' Agenzia della coesione territoriale), 4 novembre 2015 (nomina del direttore dell' Agenzia) e nei tre decreti del 15 dicembre 2014 (in G.U. n. 15 del 20 gennaio 2015), con i quali rispettivamente, è stato modificato l'ordinamento della PCM con l'introduzione dell'art. 24-bis concernente il Dipartimento per le politiche di coesione, sono stati disciplinati i compiti dello stesso Dipartimento, ed è stato disposto il trasferimento delle risorse umane, finanziarie e strumentali del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica (già presso il MEF) alla Presidenza del Consiglio e all' Agenzia per la coesione territoriale.

⁸⁷ Il quadro normativo comunitario della politica di coesione 2014-2020, è definito dai Regolamenti UE, del Parlamento europeo e del Consiglio in data 17 dicembre 2013, n. 1299/2013 (Disposizioni specifiche per il sostegno del Fondo europeo di sviluppo regionale dell'obiettivo di cooperazione europea); n. 1300/2013 (relativo al Fondo di coesione e che abroga il regolamento CE n. 1084/2006 del Consiglio); n. 1301/2013 (relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e a disposizioni specifiche concernenti l'obiettivo "Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione" e che abroga il regolamento CE n. 1080/2006); n. 1302/2013 (che modifica il regolamento CE n. 1082/2006 relativo a un gruppo di cooperazione territoriale -GECT- per quanto concerne il chiarimento, la semplificazione e il miglioramento delle norme in tema di costituzione e di funzionamento di tali gruppi); n. 1303/2013 (recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e che abroga il regolamento CE n. 1083/2006 del Consiglio); n. 1304/2013 (relativo al Fondo sociale europeo e che abroga il regolamento CE n. 1081/2006 del Consiglio); n. 1305/2013 (sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale -FEASR e che abroga il regolamento CE n. 1698/2005 del Consiglio). In particolare, il Regolamento generale n. 1303/2013, dopo aver illustrato in 130 "considerando" le finalità della nuova disciplina, prevede (in 154 articoli) disposizioni dirette a coordinare e armonizzare l'attuazione dei fondi che forniscono sostegno nell'ambito della politica di coesione, definiti cumulativamente fondi strutturali e di investimento europei - Fondi "SIE" (FESR- FSE e Fondo di coesione, Fondo per lo sviluppo rurale-FEASR e per il settore marittimo e della pesca -FEAMP). Rileva il regolamento che secondo le conclusioni del Consiglio europeo del 17 giugno 2010, con le quali è stata adottata la strategia dell'Unione per una "...crescita intelligente, sostenibile e inclusiva...", i fondi "SIE" dovrebbero svolgere un ruolo significativo in termini di realizzazione degli obiettivi della strategia dell'Unione. Il regolamento prevede anche un collegamento con la Politica agricola comune (PAC) osservando che è opportuno preservare lo stretto legame tra FEAGA e FEASR. Puntualizza il regolamento che gli obiettivi dei fondi SIE dovrebbero essere perseguiti nell'ambito dello sviluppo sostenibile e allo scopo da parte dell'Unione, di preservare, tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente, conformemente agli articoli 11 e 191, paragrafo 1, TFUE, tenendo conto del principio "chi inquina paga". A tal fine, gli Stati membri dovrebbero fornire informazioni sul sostegno agli obiettivi relativi al cambiamento climatico, conformemente al proposito di destinare almeno il 20 % del bilancio dell'Unione a tali obiettivi, usando una metodologia basata sulle categorie di intervento, i settori prioritari o le misure adottate dalla Commissione mediante un atto di esecuzione che rifletta il principio di proporzionalità. All'art. 9 sono individuati gli obiettivi tematici cui è finalizzata la politica di coesione, e consistenti nel rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione; migliorare l'accesso alle TLC, nonché l'impiego e la qualità delle medesime, promuovere la competitività delle PMI, del settore agricolo (per il FEASR) e del settore della pesca e dell'acquacoltura (per il FEAMP), sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori, preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse, promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete, promuovere un'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori, promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà e ogni discriminazione, investire nell'istruzione, nella formazione e nella formazione professionale per le competenze e l'apprendimento permanente, rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e un'amministrazione pubblica efficiente. Detti scopi vanno declinati nell'ambito del "Quadro strategico comune" (art. 10) allegato al regolamento. Il QSC stabilisce orientamenti strategici per agevolare il processo di programmazione e il coordinamento settoriale e territoriale degli interventi dell'Unione nel quadro dei fondi SIE e con altre politiche e altri strumenti pertinenti dell'Unione. Gli obiettivi di sviluppo sono poi definiti in: a) investimenti in favore della crescita e dell'occupazione negli Stati membri e nelle regioni, con il sostegno di tutti i fondi; b) cooperazione territoriale europea, con il sostegno del FESR. Quanto alle disposizioni di carattere finanziario si richiamano, tra le altre, l'art. 76 (Impegni di bilancio), l'art. 77 (Norme comuni per i pagamenti), l'art. 78 (Norme comuni per il calcolo dei pagamenti intermedi e del pagamento del saldo finale), l'art. 79 (Richieste di pagamento), l'art. 86 (Disimpegno), l'art. 100 (Grandi progetti). Sotto il profilo della gestione e controllo la programmazione 2014/2020 si articola su tre livelli : 1) Autorità di gestione (art. 125 del Reg. 1303/2013-responsabile dell'attivazione dei meccanismi idonei ad assicurare l'operatività dei programmi ed il raggiungimento degli obiettivi prefissati); 2) Autorità di certificazione (art. 126 del Reg. 1303/2013- svolge compiti specifici legati alla contabilizzazione e rendicontazione delle spese sostenute in attuazione dei



programmazione 2007/2013 e gli esiti definitivi del programma 2000-2006.

Circa il periodo 2014-2020, in esecuzione dell'accordo di partenariato definito nell'ottobre 2014⁸⁸, nel corso del 2015, si sono conclusi i negoziati con la Commissione europea⁸⁹ con l'adozione di 51 programmi operativi FESR e FSE (12 nazionali-PON e 39 regionali- POR, di cui tre plurifondo delle regioni Calabria, Puglia e Molise) e 23 programmi operativi FEASR, 1 programma operativo FEAMP, per un totale di risorse UE pari a 42 miliardi di euro, cui si aggiunge il cofinanziamento nazionale. La conclusione di tali negoziati è stata definita con singole decisioni CE relative a ciascun programma operativo⁹⁰.

programmi); 3) Autorità di audit (art. 127 del Reg. 1303/2013- sorveglianza il corretto funzionamento del sistema di gestione e controllo). Le autorità di gestione e di certificazione svolgono controlli di "primo livello", l'autorità di audit svolge i controlli di "secondo livello". Il quadro finanziario 2014/2020, (fonte MEF-Ragioneria Generale dello Stato) prevede un ammontare complessivo di stanziamenti per 960 miliardi di euro, di cui 450,7 per la Crescita sostenibile (Competitività per la crescita e l'occupazione: 125,6; Coesione economica, sociale e territoriale: 325,1); 373,1 miliardi per l'Agricoltura (Conservazione e gestione delle risorse naturali); 15,6 miliardi per Sicurezza e cittadinanza; 58,7 per "Europa quale partner globale"; 61,6 miliardi per l'Amministrazione; 27 milioni per compensazioni. Quanto alla suddivisione per Paesi dei fondi strutturali la maggior parte delle risorse sono destinate a: Polonia (77,5 miliardi), Italia (32,8 miliardi), Spagna (22,9 miliardi), Repubblica Ceca (21,9 miliardi), Ungheria (21,9 miliardi), Portogallo (21,4 miliardi), Germania (19,2 miliardi), Francia (15,5 miliardi), Slovacchia (14,02 miliardi), Regno Unito (11,84 miliardi), Croazia (8,6 miliardi), Bulgaria (7,5 miliardi).

⁸⁸ L'accordo (in www.governo.it) ha previsto una dotazione finanziaria complessiva, per tutto il periodo di 44 miliardi di euro di cui 32,2 derivanti dai fondi di coesione (20,6 miliardi FESR, 10,4 miliardi dal FSE, 1,1 miliardi per la cooperazione territoriale europea e 567 milioni della iniziativa europea dell'occupazione giovanile (YEL), oltre a 10,4 miliardi FEASR e 537 milioni FEAMP). Alle risorse europee dovranno aggiungersi circa 20 miliardi di cofinanziamento nazionale. I fondi di coesione FESR e FSE saranno destinati, in maggior misura alle aree "svantaggiate" individuate, anche per questa programmazione, per l'Italia, nelle regioni Campania, Puglia, Basilicata e Sicilia) per un importo complessivo di euro 22,2 miliardi. Le regioni "in transizione" (Sardagna, Abruzzo e Molise) riceveranno 1,3 miliardi complessivi mentre alle regioni maggiormente sviluppate (Valle d'Aosta, Piemonte, Lombardia, Liguria, Veneto, Province di Trento e Bolzano, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Toscana, Marche, Umbria e Lazio) sono destinati 7,6 miliardi. I programmi operativi sono individuati nel numero di 60 regionali e 14 nazionali articolati sugli obiettivi tematici previsti nell'accordo di partenariato (ricerca e innovazione, digitalizzazione nazionale, piccole e medie imprese, riduzione dell'inquinamento da Co 2 e sostegno alle energie alternative, contrasto agli effetti dei cambiamenti climatici, utilizzo efficiente della risorse naturali, miglioramento del trasporto pubblico locale, sostegno alla povertà e alla mobilità lavorativa, formazione, riqualificazione e istruzione, maggiore efficienza nella amministrazione pubblica dei fondi). La programmazione 2014/2020 si compone di 57 Programmi di cui 11 Programmi operativi nazionali (PON) gestiti dalle Amministrazioni centrali (Ministeri), 39 Programmi operativi regionali (POR) gestiti dalle amministrazioni regionali e locali e 7 Programmi di cooperazione territoriale.

⁸⁹ Senato della Repubblica-Camera dei Deputati, doc. LXXXVII, n.4-XVII Legislatura-Relazione consuntiva sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea-anno 2015, pagg. 49 e ss.

⁹⁰ Allegato al Documento di Economia e Finanza 2016- Relazione del Dipartimento per le politiche di coesione del MEF sugli interventi nelle aree sottoutilizzate legge 196/2009, art. 10 integrata dal d.lgs. 88/2011, art. 7, pagg. 29-30



In esito alle stesse decisioni le disponibilità finanziarie della programmazione 2014-2020 per l'Italia sono allo stato fissate in un totale di fondi SIE di euro 75.821.673.018 di cui euro 44.535.553.397 di risorse UE⁹¹.

Quanto all'attuazione della programmazione europea 2014-2020⁹², alla data del 31 dicembre 2015 non è stata presentata alcuna certificazione di spesa. Gli unici flussi in entrata per gli anni 2014 e 2015 sono stati costituiti dagli anticipi iniziali di cui al Reg. (UE) n. 1303/2013 per i fondi SIF, e pari al 2% della dotazione totale (1% per il 2014 e 1% per il 2015).

Non sono intervenuti disimpegni automatici in detto periodo.

Per quanto attiene alla programmazione delle politiche di coesione nazionali per il periodo 2014-2020⁹³, all'avvio del 2015 erano disponibili, al netto di provvedimenti che avevano inciso sull'allocazione originaria definita con la legge di stabilità 2014, circa 39 miliardi per il FSC, previsti con destinazione all'80% nel Mezzogiorno. Le previsioni normative sulle modalità di programmazione del FSC, ridefinite dall'art. 1 comma 703 della legge di stabilità per il 2015 hanno consentito, nel 2015, lo spazio per la programmazione preliminare del fondo, in attesa della programmazione operativa collegata al ciclo comunitario 2014-2020. Con delibere CIPE e con interventi normativi (legge di stabilità 2016) sono stati finalizzati interventi con risorse FSC 2014-2020 per circa 9 miliardi di euro.

L'anno 2015, per le politiche di coesione è definito⁹⁴ come "uno di quelli

⁹¹ Agenzia Coesione Territoriale, nota in data 25 maggio 2016, tab. 1.

⁹² Agenzia Coesione Territoriale, nota in data 25 maggio 2016, cit., pag. 1

⁹³ Allegato DEF 2016, cit, pag. 16

⁹⁴ Allegato DEF 2016, cit, pag. 15



propriamente cruciali”, in considerazione della sovrapposizione dei cicli di programmazione comunitaria dei fondi strutturali, con la conclusione del ciclo 2007-2013 e l’avvio di quello 2014-2020, cui si aggiunge, per l’Italia, a seguito di scelte ormai decennali, l’intervento di coesione interamente sostenuto da risorse nazionali (Fondo sviluppo e coesione-FSC e Fondo di rotazione per i Piani-Programmi d’azione per la coesione- PAC). Il coordinamento “unitario” di dette politiche (europee e nazionali) è stato perseguito, per il ciclo 2007-2013 con il Quadro strategico nazionale QSN 2007-2013 che costituisce un modulo ritenuto da perseguire anche nelle successive programmazioni⁹⁵.

Quanto agli esiti della programmazione 2007-2013⁹⁶, i programmi, alla data del 31 dicembre 2015 erano ancora aperti e lo sono tutt’ora e la chiusura è fissata al 31 marzo 2017⁹⁷.

Alla data del 31 dicembre 2015 (data di scadenza dei pagamenti), l’attuazione della programmazione⁹⁸ ha registrato pagamenti per 42,8 miliardi di euro, pari al 93,5% della dotazione complessiva del ciclo di programmazione 2007-2013. Viene osservato⁹⁹ che da dicembre 2013 a dicembre 2015 si è registrato un incremento dei pagamenti nel sistema di monitoraggio di 16,4 miliardi di euro (5,9 miliardi nel 2014 e 10,5 miliardi nel 2015) con una crescita di 38,1 punti percentuali. Permangono

⁹⁵ Allegato DEF 2016 , cit, pag. 16

⁹⁶ Agenzia Coesione Territoriale, nota in data 25 maggio 2016, pag.2

⁹⁷ La Programmazione 2007/2013 aveva registrato consistenti criticità nella sua attuazione, scaduta al 31 dicembre 2013 per quanto attiene agli impegni e da completarsi al 31 dicembre 2015 per quanto riguarda i pagamenti. Il 31 marzo 2017 coincide con la scadenza delle definitive certificazioni di spesa.

⁹⁸ Allegato DEF 2016 , cit, pag. 47

⁹⁹ Allegato DEF 2016 , cit, pag. 47



“...importanti differenze tra il Nord ed il Sud del Paese (ma anche all’interno delle due grandi aree). Per l’obiettivo Competitività regionale e Occupazione (largamente coincidente con il Centro Nord, ma che include anche i Programmi operativi di Molise, Abruzzo e Sardegna), i pagamenti monitorati (spese) raggiungono complessivamente il 98,6 per cento della dotazione dei rispettivi programmi, con un avanzamento pari a 4,8 miliardi di euro in 24 mesi. Maggiormente performanti risultano i programmi cofinanziati dal FESR. I pagamenti relativi ai Programmi nazionali e regionali che intervengono nell’area della Convergenza (Campania, Calabria, Puglia, Sicilia e Basilicata) raggiungono invece il 91 per cento, con un avanzamento pari a 10,6 miliardi di euro in 24 mesi e una migliore performance dei programmi FSE...”.

Il contributo complessivo europeo, per detto periodo di programmazione è passato da 27,97 miliardi di euro a 27,94 miliardi di euro con un decremento complessivo di 25,92 milioni di euro. Detto valore è stato determinato dalla riduzione di 55,92 milioni di euro per disimpegni automatici intervenuti nei programmi operativi: 1) POR Attrattori culturali, naturali e turismo (FESR), incorso in tre disimpegni automatici per complessivi 38,40 milioni di euro¹⁰⁰; 2) POR Sicilia (FSE) incorso, nel 2010 nel disimpegno automatico per 7,47 milioni di euro; 3) POR Bolzano (FSE), incorso, nel 2014, nel disimpegno automatico per 10,05 milioni di euro. A detti disimpegni si è contrapposta una assegnazione aggiuntiva di risorse per 30 milioni di

¹⁰⁰ Il citato POIR Attrattori culturali, se da un lato ha subito le menzionate riduzioni per disimpegno automatico, ha tuttavia conseguito, nel 2015, una significativa implementazione del Grande Progetto Pompei, assegnatario di 100 milioni di euro, che (cfr. Allegato. DEF 2016 cit., pag. 50) “...ha registrato nell’ultimo anno, una accelerazione evidente, rilevabile sia dall’incremento delle procedure di gara avviate, che dall’aumento degli interventi aggiudicati definitivamente. Va sottolineato anche il valore prototipale del Grande Progetto che trova conferma sotto molteplici aspetti: dal modello di attuazione basato sulla cooperazione rafforzata con la Commissione europea, alla gestione innovativa del ciclo di progetto attraverso uno sforzo imponente di progettazione e realizzazione di 65 interventi, alla *governance* tecnica articolata con la progressiva internalizzazione del ciclo di attuazione, dei servizi di supporto tecnico specialistico...”



euro intervenuta con la Decisione della Commissione europea C (2014) 1708 del 20 marzo 2014 in favore del PON Azioni di sistema.

Risulta ancora di interesse anche la programmazione 2000-2006. Benché la stessa si sia chiusa al 30 giugno 2009 e la documentazione di chiusura sia stata inviata entro il 30 settembre 2010. A fronte di uno stanziamento iniziale di risorse comunitarie pari a 31,54 miliardi di euro, lo stanziamento definitivo è stato pari a 31,04 miliardi di euro, con un diminuzione di 0,49 miliardi dovuta in parte a disimpegni in corso di attuazione ed in parte a disimpegni intervenuti in chiusura. I pagamenti ricevuti dall'Italia sono stati pari a 30,39 miliardi di euro, il 97,9% dello stanziamento definitivo. Attualmente tutti i Programmi operativi risultano chiusi, tranne i Programmi operativi FESR relativi alle regioni Sicilia e Campania, per i quali non è ancora pervenuto l'esito definitivo delle procedure di chiusura. Con riferimento alla programmazione 2000-2006 risulta inoltre in corso una procedura di rifiuto di rimborso (rettifica finanziaria), oggetto di contestazione in sede UE, relativa al settore della Formazione professionale (FSE) nella regione Sicilia per il rilevante importo di 367 milioni di euro¹⁰¹.

3. Il periodo di programmazione 2014/2020 della Politica agricola comune è stato definito nei Regolamenti del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, n. 1306/2013 (sul finanziamento e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga i regolamenti del Consiglio CEE n. 352/78, CE n. 165/94, CE n. 2799/98, CE n. 814/2000, CE n. 1290/2005 e CE n. 485/2008) e n. 1307/2013 (recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune e che abroga il regolamento CE n. 637/2008 del Consiglio e il regolamento CE n. 73/2009 del Consiglio).

¹⁰¹ Vicenda oggetto anche di indagini dell'Ufficio europeo di lotta alla frode-OLAF e della Guardia di finanza, nonché di procedimenti in sede penale e contabile.



Nel corso del 2015 la Commissione europea ha approvato il Programma nazionale per lo Sviluppo rurale con decisione C (2015) 8312, per un importo complessivo di 2 miliardi e 100 milioni, dedicati alla gestione del rischio in agricoltura, alle infrastrutture irrigue e alla biodiversità animale¹⁰² ed il Programma operativo nazionale unico per il FEAMP con decisione n. 2 (2015) 8452.

La Commissione europea, nel mese di dicembre 2015 ha aperto una indagine sull'attuazione del programma di Sviluppo rurale del periodo di programmazione 2000-2006.

L'indagine¹⁰³ riguarda 10 casi di irregolarità relativi al FEOGA-Orientamento, per un importo di circa 360 mila euro per i quali la Commissione ha espresso l'avviso di applicare il principio dei "4/8 anni". In base a tale principio gli Stati membri sono considerati responsabili del rimborso degli importi non recuperati decorso il termine di quattro anni dal primo verbale amministrativo e di otto anni dall'avvio dell'azione legale presso i tribunali nazionali, ritenendo lo Stato membro negligente nell'azione di recupero. Tale principio è oggetto di contestazione da parte italiana con riferimento al FEOGA-Orientamento ora Sviluppo Rurale, trattandosi di fondo strutturale.

Infatti, solo per le somme erogate nel settore dell'agricoltura nell'ambito della PAC attraverso il FEAGA (Fondo Europeo Agricolo di Garanzia e ora FEAGA) che finanzia i pagamenti diretti agli agricoltori e le misure volte a regolare i mercati agricoli (es. restituzioni all'esportazione) istituito con il reg. CE n. 1290/2005 (ora

¹⁰² Senato della Repubblica-Camera dei Deputati, doc. LXXXVII, n.4-XVII Legislatura-Relazione consuntiva sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea-anno 2015, pag. 46. Il documento, da pag. 45 a pag. 48 riporta inoltre le varie iniziative e attività del Governo nelle politiche del settore (agro energie, emissioni, prodotti di qualità, controlli, interventi nei settori saccarifero, zootecnico, lattiero caseario, oleario, agricoltura biologica, ricerca scientifica, pesca, controlli)

¹⁰³ Nota MIPAF in data 10 maggio 2016



abrogato e sostituito dal Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1306/2013 cit.) il principio è di pacifica applicazione (c.d. regola del 50/50 , già art. 32 dell'abrogato Reg. CE 1290/2005 e ora prevista dall'art. 54 del reg. 1306/2013)^{104,105}.

¹⁰⁴ *Articolo 54 - Irregolarità: Disposizioni comuni* "1. Gli Stati membri chiedono al beneficiario la restituzione di qualsiasi pagamento indebito in seguito a irregolarità o a negligenza entro 18 mesi dall'approvazione e, se del caso, dal ricevimento da parte dell'organismo pagatore o dell'ente incaricato del recupero di una relazione di controllo o documento analogo, che indichi che vi è stata un'irregolarità. Al momento della richiesta di restituzione, gli importi corrispondenti sono inseriti nel registro dei debitori dell'organismo pagatore. 2. Qualora il recupero non abbia avuto luogo nel termine di quattro anni dalla data della richiesta di recupero, oppure nel termine di otto anni in caso di procedimento giudiziario dinanzi ai tribunali nazionali, il 50 % delle conseguenze finanziarie del mancato recupero è a carico dello Stato membro interessato e il 50 % è a carico del bilancio dell'Unione, fermo restando l'obbligo per lo Stato membro di dare corso ai procedimenti di recupero in applicazione dell'articolo 58".

¹⁰⁵ L'Unione europea (che ritiene peraltro applicabile lo stesso principio anche ai fondi FEASR) attribuisce estrema importanza alla sussistenza di sistemi di gestione e controllo che offrano ragionevoli garanzie in merito al corretto utilizzo di questi fondi e al recupero di eventuali pagamenti irregolari. Il compito di effettuare i pagamenti ai beneficiari, per il principio della gestione concorrente, spetta agli Stati Membri che agiscono attraverso organismi pagatori nazionali o regionali riconosciuti attraverso uno specifico procedimento dalla Commissione. Il rimborso della spesa sostenuta dagli organismi pagatori degli Stati Membri è effettuato dalla Commissione che adotta una decisione annuale di liquidazione dei conti tramite la quale dichiara di accettare i conti annuali di tali organismi sulla base dei certificati e delle relazioni inviati dagli organismi stessi, fatta salva la possibilità di adottare decisioni successive intese a recuperare spese che non siano state effettuate in conformità alle norme comunitarie (a seguito della c.d. verifica di conformità). Gli Stati membri sono, infatti, tenuti ad assicurarsi che i pagamenti agricoli siano reali ed eseguiti correttamente, al fine di evitare irregolarità e per non dover recuperare somme versate indebitamente. Peraltro va altresì ricordato che gli Stati membri hanno comunque l'obbligo di recuperare le somme perse a seguito di irregolarità applicando le norme e le procedure nazionali. Se l'operazione di recupero va a buon fine sono tenuti ad accreditare le somme recuperate ai fondi. Qualora però lo Stato membro impieghi oltre quattro anni per portare a termine il recupero (otto anni in ipotesi di contenzioso giudiziario), la Commissione addebita il 50% della somma in sospeso allo Stato membro interessato. I singoli regolamenti settoriali poi prevedono dettagliate disposizioni in materia di controlli e riduzioni in relazione ai rischi individuati. I controlli devono essere effettuati dagli organismi pagatori o da organismi delegati che agiscono sotto la loro supervisione. La procedura di verifica della conformità operata dalla Commissione è intesa a escludere dal finanziamento dell'Unione europea le spese non eseguite nel rispetto della normativa comunitaria. Quindi mentre il recupero dei versamenti irregolari dai beneficiari finali rimane di esclusiva competenza degli Stati membri, le rettifiche finanziarie gravano direttamente sugli Stati membri e vengono applicate allo scopo di indurre i medesimi ad effettuare le spese nel rispetto delle norme comunitarie e a migliorare i sistemi di gestione e di controllo. Al termine di una procedura dettagliatamente disciplinata e che garantisce il contraddittorio tra le parti, la Commissione adotta una formale decisione che può essere contestata dagli Stati Membri dinanzi agli organi di giustizia dell'UE (Tribunale e Corte di Giustizia). Qualora la Commissione identifichi nei sistemi di pagamento e di gestione dei fondi degli Stati membri delle gravi mancanze con conseguente impatto finanziario sul bilancio dell'Unione, potrà emanare una rettifica finanziaria. La gravità dell'inosservanza ed il danno finanziario sono i due parametri utilizzati per commisurare la rettifica. Tra i metodi di calcolo applicati dalla Commissione per le correzioni finanziarie vi è quello specifico effettuato in base alla perdita effettiva o ad una sua extrapolazione ovvero quello forfettario calcolato in percentuale sull'intera spesa dell'organismo pagatore che rispecchia il rischio finanziario per l'UE in base alla gravità delle carenze riscontrate nei sistemi di gestione e di controllo. La Commissione ha adottato orientamenti che prevedono tassi forfettari di rettifica del 2%, 5%, 10% o 25% della spesa a rischio in relazione al tipo di controllo (essenziale o secondario) previsto per ogni regime di aiuti e alla gravità delle carenze riscontrate. Peraltro il tasso di rettifica può giungere fino al 100% della spesa qualora le carenze siano talmente gravi da costituire una totale violazione delle norme comunitarie. Le rettifiche finanziarie, pertanto, nell'ottica del sistema UE, sono strumenti che, seppur afflittivi, non rivestono un ruolo meramente sanzionatorio, ma svolgono l'importante funzione di tutelare le risorse dell'Unione da falle sistemiche che possono presentarsi negli Stati Membri, qualora assurgano ad una gravità tale da pregiudicare la corretta implementazione dei programmi.



4. Nei sei anni dal 2007 al 2014¹⁰⁶ sono state adottate nei confronti dell'Italia, decisioni di rettifica finanziaria per un ammontare che risulta essere di complessivi euro 928.578.590.

Anche nel 2015 sono state adottate dalla Commissione decisioni che hanno applicato all'Italia rettifiche finanziarie.

Si richiamano la Decisione di liquidazione dei conti per il FEASR esercizio 2014 per euro 344.791,24 del 28 maggio 2015, la Decisione, sempre del 28 maggio 2015 di liquidazione dei conti FEAGA esercizio 2014 per complessivi euro 3.295.671,78 e la Decisione del 27 giugno 2015 "recante esclusione dal finanziamento dell'Unione europea di alcune spese sostenute dagli Stati membri nell'ambito del Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo agricolo per lo sviluppo

¹⁰⁶ Nel 2012 erano giunte a definizione davanti al Tribunale di Lussemburgo alcune controversie inerenti decisioni adottate dalla Commissione negli anni precedenti. In particolare la decisione 2008/582/CE della Commissione in data 8 luglio 2008 con rettifica di euro 174.704.913,00 è stata confermata dalla sentenza del Tribunale dell'UE di Lussemburgo del 9 ottobre 2012. Sempre il Tribunale dell'UE, con sentenza del 12 settembre 2012, ha altresì confermato la decisione 2006/678/CE del 3 ottobre 2006 con la quale la Commissione aveva posto a carico della Repubblica italiana le conseguenze finanziarie relative a 157 casi di irregolarità per un importo complessivo pari a euro 310.849.495,98. Il 7 giugno 2013 è stata pronunciata dal Tribunale dell'Unione la sentenza nella causa T-267/07 promossa dalla Repubblica Italiana per l'annullamento della Decisione 2007/327/CE della Commissione del 27 aprile 2007 relativa alla imputazione all'Italia delle conseguenze finanziarie di ulteriori irregolarità in agricoltura facenti parte del complesso di irregolarità emerse a seguito dell'accertamento straordinario denominato "Task Force Recupero" che per una parte avevano dato luogo dato luogo alla precedente decisione CE 2007/678 del 3 ottobre 2006. Il Tribunale, con la sentenza del 7 giugno 2013 ha parzialmente accolto il ricorso limitatamente a 25 casi confermando per il resto la decisione. Con la Decisione del 17 luglio 2013 n. 665 (C-2013-4046) la Commissione ha ritenuto la illegittimità, per violazione dei principi in materia di aiuti di Stato, della proroga in materia di pagamenti dei prelievi sul latte in Italia della rata in scadenza il 31 dicembre 2010 (introdotta dal comma 12 *duodecies* dell'articolo 1 del decreto legge n. 225 del 29 dicembre 2010, convertito dalla legge n. 10/2011), ordinando il recupero degli aiuti concessi. In particolare la Decisione del 26 febbraio 2013 n. 123 (C-2013-981) ha apportato una rettifica di euro 70.255.939,32 per inadeguatezza e lacunosità dei controlli, pagamenti tardivi, recuperi su quote latte, lacune nei criteri di riconoscimento della spesa FEAGA, frodi, mancanza di controlli incrociati nella banca dati animali, ritardi nei controlli in loco nonché una ulteriore correzione per euro 5.854.257,61 per lacunosità nei criteri di riconoscimento di spese FEASR, carenze di controlli in loco e nei controlli incrociati nella banca dati animali; la Decisione del 13 agosto 2013 n. 433 (C-2013-5225) ha applicato una rettifica di euro 14.773.994,70 con riferimento particolare ai settori dell'ortofrutticolo, degli agrumi e nella produzione di formaggi rilevando carenze ricorrenti nei controlli amministrativi, contabili e fisici, carenze nell'applicazione delle sanzioni, mancato recupero di importi indebitamente versati, pagamenti tardivi. Il 4 aprile 2014, la Commissione, con la Decisione n. 191 (C-2014-2008), ha stabilito una rettifica per 5.813.523,90 euro per carenze di controlli in loco e dei requisiti di ammissibilità nel settore dei bovini e caprini, insufficiente applicazione delle sanzioni, lacune nel riconoscimento dell'ammissibilità di spese FEAGA. Di rilievo risulta la rettifica disposta con la decisione n. 2014/458/UE in data 9 luglio 2014 con riguardo al settore ortofrutticolo per carenze per riscontrate carenze nei controlli amministrativi e nelle procedure di recupero, per un importo di euro 6.504.721,32.



rurale (FEASR)” per l’importo complessivo, relativo all’Italia, di euro 9.435.935,53 dovuta ad irregolarità nel settore degli aiuti diretti.

I provvedimenti di rettifica finanziaria evidenziano la presenza di situazioni di inefficienza e di carenza di adeguati sistemi di controllo, con effetti di perdita diretta di risorse e conseguente depotenziamento dei risultati ottenuti in sede di negoziati sull’assegnazione dei fondi.

5. Per quanto attiene all’ambito più generale delle “irregolarità e frodi”¹⁰⁷ i dati di fonte europea al momento disponibili risalgono al 2014. Secondo la relazione sulla protezione degli interessi finanziari resa dalla Commissione europea per il 2014 (pubblicata nel 2015) gli Stati membri hanno comunicato 1649 irregolarità (dato comprendente anche le frodi presunte o accertate) per un importo di 538 milioni di euro di fondi UE, con un impatto finanziario complessivo sul bilancio UE aumentato del

¹⁰⁷ Le definizioni di frode e irregolarità non sono contenute nel Trattato ma in atti convenzionali o regolamentari. In particolare per l’ art. 1 della Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, adottata il 26 luglio 1995 (ratificata dall’Italia con la legge n. 300/2000) - “...costituisce frode che lede gli interessi finanziari delle Comunità europee: a) in materia di spese, qualsiasi azione od omissione intenzionale relativa: - all’utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o di documenti falsi, inesatti o incompleti cui consegua il percepimento o la ritenzione illecita di fondi provenienti dal bilancio generale delle Comunità europee o dai bilanci gestiti dalle Comunità europee o per conto di esse; alla mancata comunicazione di un’informazione in violazione di un obbligo specifico cui consegua lo stesso effetto; - alla distrazione di tali fondi per fini diversi da quelli per cui essi sono stati inizialmente concessi; b) in materia di entrate, qualsiasi azione od omissione intenzionale relativa: - all’utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti cui consegua la diminuzione illegittima di risorse del bilancio generale delle Comunità europee o dei bilanci gestiti dalle Comunità europee o per conto di esse; alla mancata comunicazione di un’informazione in violazione di un obbligo specifico cui consegua lo stesso effetto; alla distrazione di un beneficio lecitamente ottenuto cui consegua lo stesso effetto...”. La nozione di “irregolarità” era fissata nell’art. 1,2° comma del Regolamento (CE- Euratom) n. 2988/95 del Consiglio adottato il 18 dicembre 1995 ed è ora contenuta nel Regolamento (CE) 2035/2005 della Commissione del 12 dicembre 2005, che modifica il regolamento (CE) n. 1681/94 relativo alle irregolarità e al recupero delle somme indebitamente pagate nell’ambito del finanziamento delle politiche strutturali nonché all’organizzazione di un sistema di informazione in questo settore. Il nuovo regolamento ha aggiunto al regolamento 1681/94 l’art. 1 bis contenente varie definizioni tra le quali: 1) “Irregolarità”: qualsiasi violazione di una disposizione del diritto comunitario, derivante dall’azione o dall’omissione di un operatore economico, che ha o avrebbe l’effetto di arrecare un pregiudizio al bilancio generale delle Comunità europee attraverso l’imputazione al bilancio comunitario di una spesa indebita...”. La anzidetta nozione è richiamata nel regolamento CE n. 883/2013 dell’11 settembre 2013, relativo alle indagini svolte dall’Ufficio europeo per la lotta alla frode (OLAF) e che abroga il regolamento CE n. 1073/99 e il regolamento Euratom n. 1074/1999, in particolare nell’art. 2 (Definizioni) “Ai fini del presente regolamento si intende per:2) “irregolarità”, un’irregolarità quale definita dall’art. 1, par. 2, del regolamento CE-Euratom, n. 2988/95; 3) “Frodi, corruzione e ogni altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari dell’Unione”, la definizione data a tali termini nei pertinenti atti dell’Unione...”



36% rispetto al 2013.

Il dato nazionale delle irregolarità e frodi comunicate dalle amministrazioni nel 2015¹⁰⁸ riporta il dato di 226, tra amministrazioni statali e regionali. Il fondo che ha registrato il maggior numero di segnalazioni è il FESR (n.174) mentre il FSE riporta 45 comunicazioni.

Quanto alla tipologia n. 194 sono classificate come “irregolarità” e 30 come “frodi”. Il totale dell’impatto finanziario sui fondi UE ammonta ad euro 254.046.006.

Nel corso del 2015 sono intervenute “decertificazioni” ovvero scomparti della quota UE del finanziamento irregolare, che quindi graverà esclusivamente sulle risorse nazionali per ben 26.468.831 di euro.

Per quanto attiene alle attività investigative nazionali¹⁰⁹ tra il 1° gennaio e il 31 dicembre 2015, sono pervenute alla Procura generale della Corte dei conti 177 segnalazioni per euro 177.450.267,01¹¹⁰. Di queste n.30 riguardano fattispecie relative al FESR (interventi infrastrutturali) per complessivi euro 83.640.628,44; n. 134 attengono ai fondi in agricoltura (FEOGA-FEAGA-FEASR) per euro 84.682.570,93; n.9 si riferiscono al FSE (formazione professionale) per euro 6.562.984,74; n. 4 riguardano il fondo per la pesca (FEP) per euro 3.043.010,05.

IL CONTENZIOSO DELL'ITALIA CON LE CORTI SOVRANAZIONALI. INCIDENZA SUL BILANCIO STATALE. (Estensore: V.P.G. Cinthia Pinotti)

Il contenzioso dell'Italia con la Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo.

Anche nell'anno 2015 il contenzioso concernente le violazioni da parte dell'Italia

¹⁰⁸ PCM-Dipartimento delle Politiche europee, nota del 9 maggio 2016

¹⁰⁹ Cfr Relazione PG Corte dei conti per l'anno giudiziario 2016, in www.corteconti/procuragenerale.it

¹¹⁰ Di cui dalla Guardia di Finanza n. 172 segnalazioni, per un importo complessivo di 173.902.385,25 e 5 segnalazioni del Comando Carabinieri politiche agricole, alimentari e forestali per un importo complessivo di euro 3.547.881,76.



della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) adottata nell'ambito del Consiglio d'Europa, presenta aspetti di grande interesse che vanno analizzati non solo sotto il profilo dell'incidenza delle sentenze di condanna pronunciate dalla Corte di Strasburgo sul bilancio nazionale, quanto, e ben più ambiziosamente, in chiave di verifica della capacità del nostro sistema giuridico nazionale di garantire in modo pieno ed effettivo la tutela dei diritti fondamentali.

Infatti, se da un lato, l'anno 2015 segna, per la prima volta, un'inversione di tendenza rispetto agli anni precedenti (i giudizi definiti dalla Corte EDU che hanno riguardato l'Italia passano da 44 a 24 e le condanne inflitte 20 per un ammontare complessivo di euro 1.935.694, 51)¹¹¹, dall'altro la casistica delle violazioni, affianca a quelle più tradizionali (materia delle espropriazioni, divieto di leggi retroattive, salvaguardia principio di legalità in materia penale, divieto di *bis in idem*, etc..) alcune "nuove" casistiche quali il divieto di tortura, e l'ampliamento delle garanzie atte a garantire il processo equo (quali l'obbligo per il giudice di ultima istanza di motivare la scelta di non sollevare rinvio pregiudiziale innanzi alla Corte di giustizia UE) che aprono scenari meritevoli di serio approfondimento circa gli obblighi incombenti al legislatore ed al giudice nazionale per rispettare i principi della Convenzione.

Tratteggiando una breve casistica giurisprudenziale partendo proprio da queste ultime ipotesi, si ricorda che nella Causa Cestaro /Italia quarta Sezione sentenza 7 aprile 2016, il ricorrente aveva adito la Corte EDU sostenendo che, in occasione dell'irruzione delle forze dell'ordine nella scuola Diaz, durante il summit del G8 a

¹¹¹ Dal 1959 al 2015 il primato assoluto delle sentenze di condanna è detenuto dalla Turchia (2.812 condanne) seguita dall'Italia a quota 1.780 e dalla Russia 1.612. Gli importi complessivi delle sentenze di condanna a carico dell'Italia afferiscono a 19 condanne di cui 14 comprensive di danni e spese, 4 solo danni ed 1 solo spese. Su tutti gli importi maturano interessi in caso di ritardato pagamento.



Genova nel 2001, era stato vittima di violenze e sevizie definite quali atti di tortura, e che la sanzione pronunciata a carico dei responsabili degli atti denunciati era stata inadeguata a causa dell'intervenuta prescrizione, della maggior parte dei reati e delle riduzioni di pena di cui alcuni condannati avrebbero beneficiato e dell'assenza di sanzioni disciplinari nei confronti di questi ultimi. Il ricorrente afferma, in particolare, che omettendo di qualificare come reato ogni atto di tortura e non prevedendo una pena adeguata, lo Stato italiano, non avrebbe adottato le misure necessarie per prevenire le violenze e gli altri maltrattamenti di cui egli stesso sostiene di essere vittima.

La Corte nell'accogliere il ricorso ha osservato che in base alla giurisprudenza della Corte spetta allo Stato istituire un quadro giuridico adatto a garantire l'osservanza dell'art. 3 della Convenzione, e che nella specie detto obbligo non sarebbe stato soddisfatto a causa di una normativa (come quella italiana) che consente la prescrizione dei reati o misure di clemenza nell'esecuzione della pena¹¹².

La sentenza Cestaro mette ben in evidenza la differenza fra la responsabilità dello Stato legislatore rispetto alla responsabilità che deriva dall'esercizio delle funzioni inquirenti. Gli Uffici di Procura non solo sono stati assolti dalla Corte ma addirittura elogiati per le condizioni di estrema difficoltà nelle quali gli inquirenti si

¹¹² La Corte osserva che le autorità italiane hanno perseguito i responsabili dei maltrattamenti in causa con capi di imputazione riferibili a vari delitti già previsti dalla legislazione penale italiana.

Tuttavia, nell'ambito dell'analisi che riguarda il rispetto degli obblighi procedurali che derivano dall'articolo 3 della Convenzione, la Corte ha dichiarato che la reazione delle autorità non è stata adeguata (paragrafi 219-222 supra). Dopo aver escluso negligenze o compiacenze da parte della procura o degli organi giudicanti, la Corte ha concluso che è la legislazione penale italiana applicata al presente caso ad essersi rivelata «inadeguata rispetto all'esigenza di sanzionare gli atti di tortura in questione e al tempo stesso priva dell'effetto dissuasivo necessario per prevenire altre violazioni simili dell'articolo 3 in futuro» (paragrafi 223-225 supra).

Peraltro, tenuto conto dei principi posti dalla sua giurisprudenza relativa al profilo procedurale dell'articolo 3 (paragrafi 204-211 supra) e ai motivi che l'hanno indotta nel caso di specie a giudicare sproporzionata la sanzione inflitta, la Corte ritiene che questo problema si ponga non soltanto per la repressione degli atti di tortura, ma anche per gli altri maltrattamenti vietati dall'articolo 3: mancando un trattamento appropriato per tutti i maltrattamenti vietati dall'articolo 3 nell'ambito della legislazione penale italiana, la prescrizione (come regolata dal CP, paragrafi 96-101 supra) come pure l'indulto (in caso di promulgazione di altre leggi simili alla legge n. 241 del 2006, paragrafo 102 supra) possono in pratica impedire non soltanto la punizione dei responsabili degli atti di «tortura», ma anche degli autori dei «trattamenti inumani» e «degradanti» in virtù di questa stessa disposizione, nonostante tutti gli sforzi dispiegati dalle autorità precedenti e giudicanti.



sono trovati ad operare per accertare le responsabilità personali degli autori delle violazioni. Ben diverso è il giudizio sulla normativa italiana in tema di prescrizione e indulto tanto che la Corte afferma espressamente che in sede di determinazione delle "misure generali" cui il nostro Paese è tenuto, onde porre riparo alle conseguenze dell'accertata violazione, e che si aggiungono all'obbligo di corrispondere un'equa indennità (fissata in 45.000 euro) in favore del singolo ricorrente - vi è la necessità "*che l'ordinamento giuridico italiano si munisca di strumenti giuridici idonei a sanzionare in maniera adeguata i responsabili di atti di tortura o di altri trattamenti vietati dall'art. 3 e ad impedire che costoro possano beneficiare di benefici incompatibili con la giurisprudenza della Corte*".

Dalla pronuncia a carico dell'Italia scatta dunque un obbligo di adeguamento legislativo a carico dell'Italia tanto più importante alla luce del fatto che per quanto riguarda i fatti del G8 oltre alla causa Cestaro pende un secondo ricorso collettivo presentato da 40 manifestanti¹¹³.

Altra sentenza di condanna degna di nota è quella del 21/07/2015, Schipani *et autres* c. Italie, in materia di diritto a un equo processo (art. 6 CEDU) e di danno per mancata trasposizione di direttive europee.

La vicenda trae origine dal ricorso intentato da alcuni medici contro il Governo italiano, al fine di ottenere la riparazione dei danni subiti in ragione del recepimento tardivo nel diritto interno delle direttive comunitarie che riconoscevano loro il diritto di percepire, durante il periodo di formazione professionale, una remunerazione

¹¹³ Nelle sentenze che hanno definito i processi i giudici nazionali italiani hanno qualificato in entrambi i casi le violenze commesse come "tortura", ma non essendo mai stato introdotto nell'ordinamento italiano, lo specifico reato responsabile non sono stati condannati penalmente a causa della prescrizione, dato che il reato di lesioni, l'unico previsto per violenze di questo tipo, si prescrive in 7 anni e mezzo.



adeguata. A fronte del rigetto delle loro istanze in tutti i gradi di giudizio, i ricorrenti adivano la Corte EDU, lamentando in particolare la decisione della Corte di Cassazione di rigettare il ricorso senza sottoporre la questione pregiudiziale alla Corte di Giustizia e senza motivare la sua decisione su questo punto. La Corte EDU ha constatato la violazione dell'art. 6 § 1 della Convenzione, relativo al diritto ad un processo equo, non avendo trovato nella sentenza della Corte di cassazione contestata alcun riferimento alla richiesta di rinvio pregiudiziale formulata dai ricorrenti e alle ragioni per le quali è stato ritenuto che la questione sollevata non meritasse di essere trasmessa alla Corte di giustizia UE.

L'omessa motivazione da parte della Corte di cassazione circa la mancata attivazione del rinvio pregiudiziale di cui all'art. 267 TFUE, è stata considerata essa stessa un *vulnus* all'insieme delle garanzie sostanziali e processuali di cui all'art. 6 CEDU; la pronuncia, del tutto innovativa rispetto ai precedenti della stessa Corte di Strasburgo che, in passato (sentenze n. 3889/97 e 38353/2007 Sezione II, 8 marzo 2012), aveva negato la sussistenza di un diritto incondizionato dei cittadini a vedere sollevata una questione pregiudiziale interpretativa da parte di una Corte Suprema con conseguente responsabilità omissiva dello Stato membro, apre scenari nuovi sul modo di concepire la leale collaborazione fra le Corti supreme.

E' noto infatti che lo strumento del rinvio pregiudiziale di interpretazione di cui all'art. 267 terzo paragrafo TFUE prevede un obbligo a carico del giudice di ultima istanza di presentare alla Corte di giustizia UE il quesito circa la corretta interpretazione della normativa europea applicabile alla fattispecie dedotta in giudizio, ed è altresì noto che la nuova disciplina sulla responsabilità del giudice¹¹⁴ introdotta

¹¹⁴ All'esito dell'intervento normativo, il testo dell'articolo 2 della legge n. 117/1988 è il seguente «Art. 2. Responsabilità per dolo o colpa grave. - 1. Chi ha subito un danno ingiusto per effetto di un



dalla legge n. 18 del 2015 stabilisce espressamente che costituisce colpa grave la violazione manifesta della legge nonché del diritto dell'Unione europea..tenendosi conto in tali casi"*della mancata osservanza dell'obbligo del rinvio pregiudiziale*".

La sentenza Schipani /Italia della Corte EDU si spinge evidentemente oltre la prospettiva che vede nella Corte di giustizia UE il referente delle Corti supreme nazionali in ordine alla portata applicativa dell'obbligo di rinvio pregiudiziale sanzionando *tout court* l'omessa motivazione sul punto da parte del giudice nazionale, sotto il (diverso) profilo della violazione dell'art. 6 CEDU.

La sentenza è destinata, quindi, ad avere un impatto rilevante sul nostro sistema giudiziario caratterizzato peraltro da normative processuali diverse all'interno delle varie giurisdizioni. E' innegabile che ne uscirà, comunque, rafforzato l'obbligo di motivazione da parte del giudice di ultima istanza circa le proprie scelte sull'attivazione o meno del rinvio pregiudiziale sia in una prospettiva interna (responsabilità del magistrato) sia nella nuova prospettiva europea che affianca alla reazione tipica in sede UE (procedura di infrazione ex artt. 258 e 259 TFUE , cfr. Corte di giustizia,30

comportamento, di un atto o di un provvedimento giudiziario posto in essere dal magistrato con dolo o colpa grave nell'esercizio delle sue funzioni ovvero per diniego di giustizia può agire contro lo Stato per ottenere il risarcimento dei danni patrimoniali e anche di quelli non patrimoniali. 2. Fatti salvi i commi 3 e 3-bis ed i casi di dolo, nell'esercizio delle funzioni giudiziarie non può dar luogo a responsabilità l'attività di interpretazione di norme di diritto né quella di valutazione del fatto e delle prove. 3. Costituisce colpa grave la violazione manifesta della legge nonché del diritto dell'Unione europea, il travisamento del fatto o delle prove, ovvero l'affermazione di un fatto la cui esistenza è incontestabilmente esclusa dagli atti del procedimento o la negazione di un fatto la cui esistenza risulta incontestabilmente dagli atti del procedimento, ovvero l'emissione di un provvedimento cautelare personale o reale fuori dai casi consentiti dalla legge oppure senza motivazione. 3-bis.Fermo restando il giudizio di responsabilità contabile di cui al decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639, ai fini della determinazione dei casi in cui sussiste la violazione manifesta della legge nonché' del diritto dell'Unione europea si tiene conto, in particolare, del grado di chiarezza e precisione delle norme violate nonché' dell'inescusabilità e della gravità dell'inosservanza. In caso di violazione manifesta del diritto dell'Unione europea si deve tener conto anche della mancata osservanza dell'obbligo di rinvio pregiudiziale ai sensi dell'articolo 267, terzo paragrafo, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, nonché' del contrasto dell'atto o del provvedimento con l'interpretazione espressa dalla Corte di giustizia dell'Unione europea.».



settembre 2003, Kobler) anche la possibile condanna dello Stato da parte della Corte EDU per violazione dell'art. 6 della Convenzione in base ai principi della sentenza Schipani. L'intreccio di competenze delle Corti sovranazionali (Strasburgo e Lussemburgo) diventerà quindi, nel futuro, di problematica risoluzione in assenza di sistematiche iniziative di coordinamento e dialogo fra Corti supreme nazionali e Corti sovranazionali.

Le considerazioni di cui sopra sono viepiù valide alla luce della recente pronuncia della Corte di Strasburgo del 28 febbraio 2016 intervenuta sul noto caso Abu Omar nella quale esplicite censure vengono avanzate dalla Corte nei confronti di pronunce della Corte costituzionale italiana che ha avallato l'apposizione del segreto di Stato da parte del Governo italiano.

La Corte di Strasburgo loda infatti apertamente la posizione di fermezza assunta dalla Corte di cassazione che in aperta contrapposizione alla pronuncia della Corte costituzionale 24/2014¹¹⁵ ne aveva istituzionalmente preso atto pur testualmente prendendo le distanze da una pronuncia che "sembra (va) abbattere alla radice la possibilità stessa di una verifica di legittimità, continenza e ragionevolezza dell'esercizio del potere di segretazione in capo all'autorità amministrativa" e nel conflitto tra le ragioni di interesse nazionale e la tutela dei diritti umani opta decisamente, confermando la propria giurisprudenza, per la prevalenza di questi ultimi aprendo così la strada ad un sindacato giudiziale sempre più penetrante ed incisivo sulle scelte del legislatore nazionale e dell'esecutivo finendo per svolgere un ruolo di referente privilegiato (e definitivo) in ordine ai possibili contrasti di posizione fra le

¹¹⁵ Nella lunga e complessa vicenda giudiziaria la Corte costituzionale in sede di conflitto di attribuzione sollevato dal Presidente del Consiglio contro la sentenza della Cassazione (e conseguentemente contro la sentenza di rinvio pronunciata dalla Corte d'appello, ha annullato le due sentenze (della Cassazione e del giudizio di rinvio), rilevando come la Cassazione avesse in sostanza eluso la delimitazione dell'oggetto del segreto operata dall'Esecutivo.



Corti supreme nazionali.

Il filone delle sentenze intervenute in giudizi promossi per la violazione dell'art. 8 della Convenzione (diritto al rispetto della vita privata e familiare) nei casi *Manuello c. Nevi, Paradiso e Campanelli, Bondavalli, S.H., Oliari, Akinnibosun* presenta numerosi profili di interesse per la varietà dei casi trattati che investono tutti la compatibilità con la Convenzione di normative nazionali e prassi amministrative e giudiziali non pienamente rispettose dei legami familiari¹¹⁶, mentre di grande attualità, per i futuri possibili sviluppi, è la sentenza *Khlaifia ed altri* del 1/09/2015 in materia di espulsione dei rifugiati che condanna l'Italia per violazione dell'art. 5, par. 1 CEDU¹¹⁷.

Più tradizionale è la giurisprudenza che riguarda la tutela della proprietà (art. 1 Prot. 1 CEDU) che nel 2015 annovera importanti sentenze di condanna dell'Italia in materia di espropriazione, come quella emessa nel caso *Chinnici* del 14/04/2015, *Mango e Russo* del 5/05/2015, *Odescalchi e Lante della Rovere* del 7/06/2015 fattispecie in cui a fronte di un ricorso in cui i ricorrenti lamentavano l'eccessiva durata

¹¹⁶ Nel caso *Manuello*, sentenza del 20/01/2015 la Corte ha dichiarato sussistente la violazione dell'art. 8 CEDU, avendo ritenuto che le autorità nazionali non si fossero impegnate in maniera adeguata e sufficiente per mantenere il legame familiare tra i ricorrenti e la nipote violando il diritto degli interessati al rispetto della loro vita familiare. La sentenza *Paradiso e Campanelli* del 27 gennaio 2015 affronta invece il caso del rifiuto fraposto alla trascrizione nell'atto di nascita di un bambino nato da madre surrogata e quella *Akinnibosun* del 7/06/2015 la legittimità della procedura di adozione della figlia di un nigeriano inserito in un progetto di cura dei rifugiati. Anche in questo caso la Corte ha riconosciuto la violazione dell'art. 8 della CEDU in fattispecie simile anche nel caso *S.H.*, sentenza del 13/10/2015. Nel caso *Oliari*, sentenza del 21/07/2015, la Corte, all'unanimità, ha condannato lo Stato italiano per la violazione dell'art. 8 CEDU, avendo accertato che la protezione giuridica offerta alle coppie dello stesso sesso in Italia non solo è incapace di provvedere ai bisogni fondamentali di una coppia impegnata in una relazione stabile, ma non è sufficientemente certa.

¹¹⁷ I ricorrenti cittadini di nazionalità tunisina sbarcati a Lampedusa nel settembre 2011, erano stati trasferiti nel Centro di soccorso e di prima accoglienza di Contrada Imbriacola, dove erano rimasti alcuni giorni prima del rimpatrio in Tunisia. La Corte EDU ha ritenuto sussistente la violazione dell'art. 5 CEDU sia sotto il profilo della arbitrarietà della detenzione dei ricorrenti (art. 5, par. 1 CEDU), sia sotto il profilo della omessa comunicazione dei motivi alla base della privazione della loro libertà (art. 5, par. 2 CEDU), sia, infine, sotto il profilo della mancanza nel diritto interno di un ricorso per sottoporre a controllo giurisdizionale la legalità della loro detenzione, (art. 5, par. 4, CEDU). Limitatamente al trattenimento dei ricorrenti nel Centro di accoglienza, la Corte ha constatato la violazione dell'art. 3 CEDU, relativo al divieto di trattamenti inumani e degradanti, ed ha altresì dichiarato sussistente la violazione dell'art. 4 del Prot. n. 4 CEDU, avendo accertato che l'allontanamento dei ricorrenti ha avuto un carattere collettivo contrario alla Convenzione. Infine, ha dichiarato che vi è stata violazione dell'art. 13 CEDU in combinato disposto con gli articoli 3 e 4 del Prot. n. 4 CEDU, avendo accertato nel diritto interno la mancanza di un ricorso effettivo per formulare i loro motivi relativi agli articoli citati.



del divieto di costruire imposto al loro terreno a seguito dell'autorizzazione all'esproprio nonostante quest'ultima fosse scaduta nel 1980, la Corte considerate le circostanze della causa, in particolare l'incertezza e l'inesistenza di ricorsi interni effettivi che potessero rimediare alla situazione denunciata, combinate con l'ostacolo al pieno godimento del diritto di proprietà e alla mancanza di indennizzo, ha ritenuto che i ricorrenti avessero dovuto sostenere un onere speciale ed eccessivo rompendo il giusto equilibrio che deve essere mantenuto tra le esigenze dell'interesse generale e la salvaguardia del diritto al rispetto dei beni con conseguente violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 CEDU. La condanna inflitta all'Italia è particolarmente elevata in quanto pari ad euro 1.005.000,00 oltre interessi.

Risulta così confermata l'attenzione che da anni riceve da parte della Corte di Strasburgo la tutela della proprietà privata ove incisa in modo sproporzionato ed irragionevole da normative nazionali e prassi amministrative illegittime, tutela all'esito della quale conseguono pesanti conseguenze patrimoniali in danno dello Stato.

In tutte queste ipotesi le condanne inflitte all'Italia da parte della Corte di Strasburgo dovrebbero costituire altrettante ipotesi di danno erariale perseguibile innanzi alla Corte dei conti in assenza del limite interno dell'insindacabilità delle scelte discrezionali sancito dall'art. 1, comma 1, L. 1994 n. 20 e ss.m. non opponibile in caso

Il Contenzioso dell'Italia con la Corte di giustizia UE di Lussemburgo.

La violazione del diritto comunitario ha in linea generale un rilevante impatto sul bilancio nazionale sia sotto il profilo delle spese che lo Stato membro deve sostenere per conformarsi ai principi comunitari ed evitare conseguenze dirette a carico del proprio bilancio (sanzioni pecuniarie) sia sotto il profilo della perdita di risorse e più in genere di opportunità che possono discendere dalla corretta utilizzazione delle



chance derivanti dall'appartenenza alla Unione europea.

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

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

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

Convenzionalmente (vedi Relazione semestrale al Parlamento del Ministro dell'economia e delle finanze) tra gli effetti indiretti si annoverano le maggiori entrate erariali, le minori entrate erariali, minori spese, spese per misure ambientali, versamenti risorse proprie UE, spese impianti telecomunicazione, spese di natura amministrativa, spese di recepimento di direttive, spese previdenziali. Effetti diretti sono invece quelli connessi all'eventuale sanzione pecuniaria commisurata alla gravità e durata dell'infrazione - irrogata dalla Corte di giustizia a seguito di sentenza (ex art. 228) che interviene dopo che è già stato dichiarato l'inadempimento dello Stato.



L'anno 2015 segna un *trend* positivo per l'Italia con riferimento al numero di sentenze di condanna per inadempimento pronunciate dalla Corte di giustizia UE, pari a 2, a fronte delle 6 condanne intervenute nel 2014, 7 del 2013, 3 del 2012 e 8 del 2011¹¹⁸.

Le procedure avviate nei confronti dell'Italia nell'anno 2012 ai sensi degli artt. 258 e 260 TFUE sono 12 delle quali 4 in materia di affari economici e finanziari, 1 affari interni, 1 agricoltura, 4 ambiente, 1 concorrenza e aiuti di Stato, 1 libera circolazione delle merci.

Il numero relativamente esiguo dei procedimenti avviati nel 2015 non deve peraltro indurre a facile ottimismo circa le ricadute del contenzioso sul bilancio nazionale specie a seguito di sentenze di condanna pronunciate ai sensi dell'art. 260 TFUE¹¹⁹ che, nel caso dell'Italia, sono alquanto onerose.

Con sentenza del 16 luglio 2015 la Corte di giustizia ha constatato la mancata adozione da parte della Regione Campania, delle misure necessarie per assicurare che i rifiuti siano recuperati o smaltiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza recare pregiudizio all'ambiente e, in particolare, la mancata creazione di una rete adeguata e integrata di impianti di smaltimento, in violazione degli articoli 4 e 5 della direttiva

¹¹⁸ Rapporto annuale 2015 sull'attività giudiziaria della Corte.

¹¹⁹ In base all'articolo 260 del TFUE agli Stati membri che sono stati riconosciuti responsabili di una violazione degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea con decisione della Corte di giustizia e che omettono di adottare le misure necessarie per conformarsi alla sentenza sono comminate sanzioni pecuniarie. Più precisamente, se ritiene che non sia stata data esecuzione alla sentenza nella quale la Corte di giustizia dell'Unione europea accerta che uno Stato membro ha mancato ad uno degli obblighi ad esso incombenti in virtù dei trattati, la Commissione europea, dopo aver posto lo Stato in condizione di presentare osservazioni, può adire la Corte di giustizia precisando l'importo della somma forfettaria o della pena che ritiene adeguata alle circostanze. Qualora riconosca che lo Stato in questione non si è conformato alla sentenza da essa pronunciata, la Corte può comminare una sanzione. Nel caso di mancata comunicazione da parte di uno Stato delle misure di attuazione di una direttiva adottata secondo una procedura legislativa, è prevista la possibilità per la Commissione di chiedere alla Corte di giustizia di infliggere il pagamento di una sanzione fin dalla prima sentenza dichiarativa dell'inadempimento. Le sanzioni applicabili per violazione degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea sono di due tipi: la somma forfettaria, che mira a punire l'inadempimento in quanto tale, e la pena di mora, che ha lo scopo di sollecitare la cessazione dell'infrazione nel più breve tempo possibile. Data la diversità di funzione, le due sanzioni possono essere inflitte cumulativamente nei casi nei quali la violazione del diritto dell'Unione sia particolarmente grave e persistente.



2006/12/CE, con condanna dell'Italia al pagamento di una somma forfettaria di 20 milioni di euro e di una penalità di 120.000 euro per ciascun giorno di ritardo, dalla data della pronuncia della sentenza di condanna e fino alla completa esecuzione della sentenza che ha dichiarato l'inadempimento.

Sempre nel 2015 con sentenza del 17 settembre 2015 la Corte di giustizia ha sanzionato l'Italia per il mancato recupero degli aiuti concessi a favore delle imprese nel territorio di Venezia e Chioggia, riconosciuti illegittimi e incompatibili con il mercato comune dalla Corte di Giustizia con condanna al pagamento di una somma forfettaria pari a 30 milioni di euro, oltre a una penalità di importo pari a 12 milioni di euro per ciascun semestre di ritardo nell'esecuzione delle misure necessarie per ottemperare alla sentenza del 2011 (procedura d'infrazione 2012/2202, sentenza 17 settembre 2015¹²⁰).

L'entità delle somme cui l'Italia viene ad essere condannata per violazione del diritto della UE è tale da imporre una riflessione sull'adeguatezza dei poteri sostitutivi e di rivalsa dello Stato nei confronti degli enti responsabili delle violazioni.

La legge di stabilità per il 2016, legge 28 dicembre 2015 n. 208, contiene importanti innovazioni alla disciplina di cui alla l. 234 del 2012 in materia di poteri sostitutivi e di rivalsa volte a potenziarne l'effetto di deterrenza ed efficacia¹²¹. Si tratta

¹²⁰ Altre sentenze di condanna dell'Italia ai sensi dell'art. 260 TFUE hanno riguardato: il mancato recupero degli aiuti concessi per l'assunzione di lavoratori mediante i contratti di formazione e lavoro, per la quale Italia è stata condannata al pagamento di una somma forfettaria di 30 milioni di euro e di una penalità per ogni sei mesi di ritardo nell'attuazione della sentenza, pari alla moltiplicazione dell'importo di base di 30 milioni per la percentuale degli aiuti illegali incompatibili il cui recupero non è ancora stato effettuato o non è stato dimostrato (sentenza 17 novembre 2011); la mancata adozione dei provvedimenti necessari per assicurare che i rifiuti siano recuperati o smaltiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti o metodi che potrebbero recare pregiudizio all'ambiente e per vietare l'abbandono, lo scarico e lo smaltimento incontrollato dei rifiuti, per la quale Italia è stata condannata a versare una somma forfettaria pari a 40 milioni di euro e una penalità semestrale calcolata a partire da un importo iniziale fissato in 42.800.000 euro, dal quale sono detratti 400.000 euro per ciascuna discarica contenente rifiuti pericolosi messa a norma e 200.000 euro per ogni altra discarica messa a norma (sentenza 2 dicembre 2014).

¹²¹ Comma 813. All'articolo 43 della legge 24 dicembre 2012, n. 234, il comma 9-bis e' sostituito dal seguente: «9-bis. Ai fini della tempestiva esecuzione delle sentenze di condanna rese dalla Corte di giustizia dell'Unione europea ai sensi



di modifiche che possono essere salutate con estremo favore ma che tuttavia non appaiono ancora in grado di contenere efficacemente gli effetti pregiudizievoli di violazioni del diritto europeo frutto di decisioni politico/legislative ovvero di prassi amministrative ovvero di errata interpretazione del diritto europeo da parte dei giudici nazionali.

Si richiamano a tal riguardo le considerazioni che l'Ufficio di Procura Generale ha avuto modo di svolgere nella memoria depositata in occasione del *Giudizio sul rendiconto dello Stato anno 2007* commentando le novità legislative di cui alla legge finanziaria per il 2007, legge 27.12.2006, n. 296, commi da 1213 a 1222, che nella prima formulazione, in aggiunta alla previsione dei poteri sostitutivi aveva previsto che *"Le controversie relative all'esercizio del diritto di rivalsa sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, ferma restando la giurisdizione della Corte dei conti ai sensi dell'art.1 l.20 del 1994"*.

Il richiamo alla giurisdizione della Corte dei conti avrebbe infatti avuto un effetto

dell'articolo 260, paragrafi 2 e 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, al pagamento degli oneri finanziari derivanti dalle predette sentenze si provvede a carico del fondo di cui all'articolo 41-bis, comma 1, della presente legge, nel limite massimo di 50 milioni di euro per l'anno 2016 e di 100 milioni di euro annui per il periodo 2017-2020. A fronte dei pagamenti effettuati, il Ministero dell'economia e delle finanze attiva il procedimento di rivalsa a carico delle amministrazioni responsabili delle violazioni che hanno determinato le sentenze di condanna, anche con compensazione con i trasferimenti da effettuare da parte dello Stato in favore delle amministrazioni stesse». 814. All'articolo 41 della legge 24 dicembre 2012, n. 234, dopo il comma 2 sono aggiunti i seguenti: «2-bis. Nel caso di violazione della normativa europea accertata con sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea di condanna al pagamento di sanzioni a carico della Repubblica italiana, ove per provvedere ai dovuti adempimenti si renda necessario procedere all'adozione di una molteplicità di atti anche collegati tra loro, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente per materia, sentiti gli enti inadempienti, assegna a questi ultimi termini congrui per l'adozione di ciascuno dei provvedimenti e atti necessari. Decorso inutilmente anche uno solo di tali termini il Consiglio dei ministri, sentito il soggetto interessato, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro competente per materia, adotta i provvedimenti necessari, anche normativi, ovvero nomina un apposito commissario. Alla riunione del Consiglio dei ministri è invitato il Presidente della Giunta regionale della regione interessata al provvedimento. Le disposizioni di cui al presente comma si applicano anche agli inadempimenti conseguenti alle diffide effettuate in data anteriore alla data di entrata in vigore della presente disposizione che si fondino sui presupposti e abbiano le caratteristiche di cui al primo periodo. 2-ter. Il commissario di cui al comma 2-bis esercita le facoltà e i poteri di cui ai commi 4, 5 e 6 dell'articolo 10 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116.



di deterrenza e dissuasivo superiore rispetto a quello di un meccanismo di rivalsa non involgente la responsabilità personale degli autori delle violazioni.

Incidenza dei contratti derivati stipulati dal Tesoro sul bilancio statale.

La valutazione dell'incidenza dei contratti derivati stipulati dal Tesoro nell'ambito dell'attività di gestione del debito pubblico dello Stato richiede di considerare il valore di mercato (*mark to market*) del portafoglio derivati, i flussi finanziari intervenuti nel 2015 in relazione a questi contratti, le modifiche intervenute su tale portafoglio nel corso del 2015 per effetto di eventuali ristrutturazioni delle posizioni in essere, dell'eventuale apertura di nuove posizioni e dell'eventuale esercizio – da parte del Tesoro o della sua controparte contrattuale – di opzioni previste dalle clausole negoziali.

Già lo scorso 25 giugno 2015 nella memoria presentata in occasione del *Giudizio di parificazione sul Rendiconto Generale dello Stato 2014*, l'Ufficio di Procura Generale auspicava che il Ministero dell'Economia e delle Finanze in un'ottica di trasparenza circa le modalità di perseguimento dell'obiettivo di equilibrio dei conti pubblici, si attivasse quanto prima per rendere disponibile in via sistematica un'informativa puntuale sugli aspetti richiamati, rendendo noti i dati a livello aggregato come pure quelli di maggiore dettaglio, con livelli informativi crescenti anche in relazione alle vicende di ogni singola posizione contrattuale.

In effetti, dal punto di vista della trasparenza, l'anno 2015 ha fatto registrare significativi passi in avanti perché presso la Commissione VI Finanze della Camera si è svolta un'*Indagine Conoscitiva sugli Strumenti Finanziari Derivati* che ha portato alla luce la complessità e criticità che la gestione di detti strumenti presenta. In particolare, nel mese di marzo 2015 – sulla scia di elementi informativi emersi in due



audizioni della direttrice del debito pubblico italiano nell'ambito della suddetta *Indagine Conoscitiva* – il Ministero ha deciso di pubblicare sul proprio sito istituzionale un “*Focus*” sui derivati dello Stato. Tra le informazioni che sono state rese pubbliche è da segnalare la *Situazione aggiornata del Portafoglio Derivati del Tesoro al 31 dicembre 2014*¹²², una tabella che riporta per tipologia di derivato il valore di mercato delle posizioni in essere, per un totale di oltre 42 miliardi di euro a segno negativo, vale a dire oltre 42 miliardi di perdita potenziale per lo Stato associata al portafoglio derivati.

Circa l'apprezzabile iniziativa di rafforzamento della trasparenza assunta dal Ministero, si auspica che, con carattere di periodicità, venga pubblicata sul sito istituzionale del Ministero la situazione aggiornata del portafoglio derivati del Tesoro, con distinta evidenza delle nuove operazioni e/o delle rimodulazioni intervenute in ogni periodo rispetto a quello precedente oltre che per tipologia di derivato.

L'ultimo dato pubblico sul *mark to market* – riferito al quarto trimestre del 2015 – è quello comunicato il 6 giugno 2016 dalla Banca d'Italia nei *Conti Finanziari*, da cui si riscontra un valore di mercato negativo di circa 30,7 miliardi di euro.

Tale dato, a giudizio dell'Ufficio, deve essere interpretato nel modo corretto onde evitare che dal solo raffronto tra i 30,7 miliardi al 31 dicembre 2015 con i 42 al 31 dicembre 2014 si possa desumere che nel 2015 la situazione del portafoglio derivati del Tesoro sia sensibilmente migliorata rispetto all'anno precedente. In effetti, è noto che il semplice passare del tempo e, quindi, l'approssimarsi della data di scadenza contrattuale qualifica (nello scenario-base di invarianza delle condizioni di mercato)

¹²² Cfr. *Situazione del Portafoglio Derivati del Tesoro al 31 dicembre 2014*,

http://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodi/modules/documenti_it/debito_pubblico/presentazioni_studi_relazioni/Portafoglio_strumenti_derivati_al_31_dicembre2014.pdf.



una condizione sufficiente per la riduzione del valore di mercato di uno strumento derivato e ciò perché con il trascorrere del tempo si manifestano le varie date di pagamento previste dal contratto e le controparti sono pertanto chiamate a regolare i flussi determinati secondo gli impegni assunti reciprocamente al momento della stipula. Di talché, la perdita potenziale si riduce perché si trasforma in perdita effettiva.

In questa prospettiva occorre ricordare che la rilevanza del dato di *mark to market* sulle posizioni in derivati scaturisce dal fatto che esso fornisce, in forma sintetica, indicazioni significative circa gli incassi o gli esborsi che tali posizioni genereranno nel futuro. In particolare, nei casi in cui (come accade da anni per la posizione aggregata dello Stato) questo dato è negativo per importi rilevanti, esso segnala uno sbilanciamento delle posizioni in derivati a sfavore del Tesoro che nel breve-medio termine darà luogo con elevata probabilità a dei fabbisogni di cassa con conseguente impatto sui conti pubblici¹²³.

Un'ulteriore conferma di detta analisi è offerta dai criteri contabili previsti dal SEC 2010 per gli *off-market swap* (cioè gli *swap* che non sono *par* o *at-the-money* e che hanno quindi un *mark to market* non nullo). In tali casi, infatti, è previsto che lo *swap* venga ripartito in due componenti: una componente *par* che non rientra nel computo del debito pubblico e viene contabilizzata come derivato finanziario; e una componente fuori mercato che viene contabilizzata come prestito (*loan*) e rientra nell'aggregato del debito pubblico ai fini della *Procedura per i Disavanzi Eccessivi*.

Del resto, nei fatti, dal 2011 in avanti sono stati sostenuti costi per derivati per oltre 23 miliardi di euro ripartiti tra flussi netti per interessi e altre passività finanziarie generate da operazioni particolari come il riacquisto di *swaption*, la cancellazione di

¹²³ Cfr. Audizione del Prof. Marcello Minenna del 14 aprile 2015 presso la Commissione VI Finanze della Camera nell'ambito dell'*Indagine Conoscitiva sugli Strumenti Finanziari Derivati*.



contratti derivati, la ristrutturazione di derivati, ecc..

Secondo le ultime tavole di notifica pubblicate dall'ISTAT il 21 aprile 2016 ai sensi del *Protocollo sulla Procedura per i Disavanzi Eccessivi (PDE)*, nel 2015 i derivati su debito dello Stato hanno generato flussi netti per interessi pari a 3,19 miliardi di euro e altre poste di aggiustamento sul debito connesse a passività finanziarie nette in strumenti derivati pari a 3,56 miliardi di euro.

Questi numeri si pongono in continuità con il *trend* osservato negli anni precedenti; inoltre, a livello aggregato il dato del 2015 (6,75 miliardi) supera di oltre 1 miliardo di euro quello del 2014 (5,75 miliardi).

In materia di gestione del portafoglio derivati dello Stato, la lacunosità e la frammentarietà del quadro informativo non consentono valutazioni certe sulla reale entità delle grandezze in gioco.

Ad esempio, relativamente ai soli flussi netti per interessi sul portafoglio derivati, il dato ISTAT (3,19 miliardi) non è del tutto in linea con quello reso noto dal Ministero dell'Economia e delle Finanze il 22 dicembre 2015 laddove – in risposta all'interrogazione n. 5-07057 in Commissione VI Finanze della Camera – è stato dichiarato che il saldo tra pagamenti e incassi generato nel corso del 2015 dal “*complesso del portafoglio swap associato alle passività*” dello Stato è stato pari a 3,6 miliardi di euro.

Avuto riguardo, invece, alle passività nette in derivati (3,56 miliardi di euro) per l'anno 2015 il contributo principale è venuto dall'esercizio di *swaption*. Tale dato trova riscontro anche in fonti extra-ministeriali¹²⁴⁻¹²⁵ secondo cui, nel primo semestre del

¹²⁴ Cfr. Audizione del Vice Direttore Generale della Banca d'Italia, Luigi Federico Signorini, del 15 giugno 2015 presso la Commissione VI Finanze della Camera nell'ambito dell'*Indagine Conoscitiva sugli Strumenti Finanziari Derivati*.

¹²⁵ Cfr. *Rapporto sulla programmazione di bilancio 2016*, Ufficio Parlamentare e di Bilancio, Aprile 2016.



2015, per effetto dell'esercizio di queste opzioni e l'ingresso in contratti di *interest rate swap* vi è stato un impatto diretto sul debito pubblico compreso tra i 3,3¹²⁶ e i 3,6 miliardi di euro¹²⁷. La rilevanza di questi importi va ricondotta allo squilibrio esistente nelle condizioni dei contratti di IRS sottostanti le *swaption*. Ed è questo squilibrio che nel 2015 ha portato le controparti contrattuali del Tesoro ad esercitare le *swaption*. Di tale circostanza e delle sbilanciate condizioni contrattuali vi è evidenza nella *Relazione ministeriale sulla Gestione del debito pubblico nel primo semestre 2015*.

Come già osservato, per effetto dell'entrata in vigore del SEC 2010, l'esercizio di una *swaption* che ha un *mark to market* negativo per lo Stato è equiparato all'accensione di un prestito che va ad aumentare il debito per un importo pari, appunto, al suo valore di mercato.

Considerato l'impatto diretto e futuro che le *swaption* esercitate nel 2015 hanno avuto e avranno sui conti pubblici, si ritiene opportuna ed indifferibile una riflessione circa il ricorso a questa tipologia di strumenti derivati ai fini della gestione dei rischi di tasso connessi al debito pubblico. La vendita di *swaption* sembra, infatti, aver perseguito sostanzialmente finalità di *window dressing* (cioè di riduzione temporanea degli oneri per il servizio del debito) connesse ai benefici rivenienti dall'incasso *upfront* del premio relativo a tali opzioni. Per effetto della vendita di questi strumenti derivati, tuttavia, lo Stato si è ritrovato esposto al rischio – concretizzatosi, in parte¹²⁸, nel 2015 – di subire l'esercizio di tali opzioni dalle controparti contrattuali e di vedersi

¹²⁶ Cfr. Audizione del Vice Direttore Generale della Banca d'Italia, Luigi Federico Signorini, del 15 giugno 2015 presso la Commissione VI Finanze della Camera nell'ambito dell'*Indagine Conoscitiva sugli Strumenti Finanziari Derivati*.

¹²⁷ Cfr. *Rapporto sulla programmazione di bilancio 2016*, Ufficio Parlamentare e di Bilancio, Aprile 2016.

¹²⁸ Al 31 dicembre 2014 le *swaption* rappresentavano il 21,84% del portafoglio derivati dello Stato, pari a 19,5 miliardi di euro. Considerato che nel 2015 sono state esercitate *swaption* per 10,8 miliardi, il controvalore nominale delle *swaption* attualmente presenti nel portafoglio dello Stato dovrebbe essere intorno agli 8,7 miliardi di euro.



quindi obbligato ad effettuare pagamenti di entità considerevole.

Sempre nel 2015 – come si evince ancora una volta dalla citata *Relazione ministeriale* – allo scopo di evitare l’effetto diretto sul debito pubblico connesso all’esercizio di *swaption a mark to market* negativo, il Ministero ha proceduto alla ristrutturazione di una *swaption* in scadenza secondo modalità analoghe a quelle già seguite in passato¹²⁹, e cioè posponendo la data di esercizio dell’opzione, estendendo la scadenza del contratto di *interest rate swap* sottostante e rivedendo le condizioni contrattuali di tasso di interesse.

La ristrutturazione sopra descritta potrebbe aver determinato un beneficio temporaneo immediato per i conti pubblici creando però impegni futuri maggiori rispetto quelli dello *swap* che sarebbe iniziato nel 2015.

Dalle risposte del Ministero a varie interrogazioni presentate in Commissione VI Finanze della Camera è emerso che nel 2015 sono scaduti: (a) otto *cross currency swap* per un nozionale complessivo di 7,56 miliardi e due *interest rate swap* per un nozionale complessivo di 2 miliardi, collegati a sei prestiti internazionali in valuta straniera; (b) due *interest rate swap* decennali in euro, con un nozionale di 1 miliardo cadauno.

Relativamente a questi ultimi due contratti il Ministero ha altresì precisato che si trattava di IRS di *duration* e che “*entrambe le posizioni non hanno generato upfront e i flussi complessivamente generati dalle due operazioni nel corso di tutta la loro vita ammontano a circa 520 mln di euro*”. A tale riguardo si reputa opportuna una riflessione circa l’effettiva utilità della stipula di tali contratti, le cui motivazioni e finalità (allungamento della vita media ponderata del debito pubblico) si sarebbero potute perseguire con modalità alternative e minori oneri, intervenendo sulla politica di emissioni

¹²⁹ Cfr. Rapporto sul debito pubblico, pubblicato dal Ministero dell’Economia e delle Finanze il 30 novembre 2015 (http://www.mef.gov.it/documenti-allegati/2015/Rapporto_sul_Debito_Pubblico_2014.pdf).



del Tesoro.

Un altro elemento degno di nota attiene alle clausole presenti nei singoli contratti. Trattasi di aspetto non secondario atteso che alcune posizioni in derivati hanno generato esborsi per lo Stato in ragione di apposite clausole che conferivano a una delle controparti (o a entrambe) la facoltà di esigere, a determinate date, l'estinzione anticipata (*early termination*) del contratto. Celebre (ma non unico) è il caso della clausola di estinzione anticipata esercitata dalla Morgan Stanley nel gennaio 2012 che ha comportato l'esborso di 2,567 miliardi di euro.

Al 31 dicembre 2014 il 9,94% del nozionale del portafoglio derivati dello Stato era rappresentato da contratti con clausole di estinzione anticipata per un controvalore nominale di 16,2 miliardi di cui 4,7 riferiti a contratti per i quali l'estinzione anticipata è ricompresa nel periodo 2015-2023. Tra questi è meritevole di attenzione un contratto di *interest rate swap (IRS)* con scadenza 2036, nozionale di 2 miliardi di euro e *mark to market* negativo per lo Stato intorno agli 850 milioni di euro: questo contratto reca infatti una clausola di estinzione anticipata esercitabile – e con tutta probabilità oramai effettivamente esercitata – nel mese di marzo 2016¹³⁰. Un altro contratto derivato con clausola di *early termination* esercitabile nel 2018 ha un nozionale di 2,5 miliardi di euro e al 31 dicembre 2014 aveva un valore di mercato negativo di 1,772 miliardi di euro (oltre il 70% del suo valore nozionale)¹³¹.

¹³⁰ Per il 2016 alcune informazioni rese note dal Ministero dell'Economia e delle Finanze il 22 dicembre 2015 in risposta all'interrogazione in Commissione VI Finanze della Camera n. 5-07057 indicano una stima di pagamenti connessi a flussi netti per interessi sulle posizioni in derivati pari a 4,1 miliardi di euro. Sommando questo importo agli 850 milioni di euro che potrebbero essere stati pagati nel marzo 2016 per l'estinzione anticipata dell'IRS con scadenza naturale 2036, si arriva a una stima dell'impatto dei derivati sul debito pubblico nell'anno 2016 prossima ai 5 miliardi di euro. Tale stima non è da ritenersi esaustiva dell'impatto netto complessivo dell'intero portafoglio derivati dello Stato, mancando l'informativa aggiornata di dettaglio su tutto il portafoglio derivati dello Stato e non potendosi escludere l'effetto di altre poste di aggiustamento sul debito connesse a passività finanziarie nette in derivati.

¹³¹ Cfr. *Situazione del Portafoglio Derivati del Tesoro al 31 dicembre 2014*, http://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/debito_pubblico/presentazioni_studi_relazioni/Portafoglio_strumenti_derivati_al_31_dicembre2014.pdf.



Si osserva altresì che, relativamente ai contratti che recano clausole di *early termination*, una maggiore chiarezza circa lo stato delle posizioni in essere favorirebbe una loro più efficiente gestione finanziaria, permettendo adeguati accantonamenti preventivi e riducendo le “sorprese” che in passato sono state affrontate anche attraverso interventi straordinari a valere sul Fondo spese imprevedute del bilancio pubblico. D'altro canto il criterio di registrare le perdite solo quando si realizzano potrebbe essere corretto solo se i contratti non prevedono alcuna modalità di “*early termination*”.

Per il 2016, nelle *Linee guida sulla Gestione del Debito Pubblico*, l'orientamento espresso dal Dipartimento del Tesoro è quello di astenersi dall'apertura di nuove posizioni in derivati, eccezion fatta per la copertura dal rischio di cambio connesso a eventuali nuove emissioni in valuta non domestica da effettuarsi tramite stipula di *cross currency swap* ai quali potranno essere abbinati accordi di garanzia bilaterale secondo quanto espressamente previsto dalla Legge di Stabilità per l'anno 2015. Inoltre è fatta salva la possibilità di intervenire “*in misura marginale, con una gestione attiva del portafoglio in essere solo qualora si individuino soluzioni utili a migliorarne la performance, alla luce correnti condizioni di mercato*”¹³².

Sulla base dei criteri introdotti dal SEC 2010, l'eventuale ristrutturazione di uno *swap* fuori mercato prevede la sottoscrizione di un nuovo contratto di *swap*; in particolare “*se il valore di mercato dello swap è negativo per lo Stato, tale valore deve essere considerato come un prestito della controparte al soggetto pubblico*”¹³³.

Queste regole limitano notevolmente la possibilità di effettuare ristrutturazioni degli *interest rate swap* in essere e, per i motivi di cui si è detto sopra, qualificano le

¹³² Cfr. *Linee Guida sulla gestione del Debito Pubblico 2016*, Dipartimento del Tesoro - Ministero dell'Economia e delle Finanze.

¹³³ Cfr. Audizione resa il 10 febbraio 2015 dalla direttrice del debito pubblico italiano nell'ambito dell'*Indagine Conoscitiva sugli Strumenti Finanziari Derivati*.



swaption come i contratti d'elezione per eventuali rimodulazioni. In considerazione di ciò, è da auspicare che eventuali iniziative di ristrutturazione di tale natura vengano attentamente ponderate onde evitare che il nuovo contratto risulti più penalizzante di quello in essere per i conti pubblici e che, quindi, la ristrutturazione determini solo un beneficio di breve termine per il bilancio dello Stato trasferendo negli anni successivi i possibili rischi.

Alla luce di questi elementi si ribadiscono le valutazioni formulate lo scorso anno in merito all'opportunità di interventi normativi che, tra l'altro, rendano necessaria *"l'indicazione delle modalità di copertura degli oneri anche imprevisti ed impropri ovvero potenziali"* ivi incluso *"l'obbligo di allegare al bilancio una nota informativa che evidenzi gli oneri e gli impegni finanziari sostenuti ovvero stimati con le associate probabilità di verificarsi"*.

Inoltre considerato l'impatto diretto e futuro che le *swaption* esercitate nel 2015 hanno avuto e avranno sui conti pubblici, si ritiene opportuna ed indifferibile una riflessione anche a livello parlamentare circa il ricorso a questa tipologia di strumenti derivati ai fini della gestione dei rischi di tasso connessi al debito pubblico.

* * *

PARTE TERZA

AREE D'INTERVENTO E LINEE DI TENDENZA

ASPETTI ORGANIZZATIVI E FINANZIARI DELLA RIFORMA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE. (Estensore: V.P.G. Luisa de Petris)

Premessa. 1) Normativa di settore; 2) Legge 124/2015; 3) Profili di legittimità costituzionale; 4) Prime attuazioni.

Premessa.



Nel presente capitolo viene sinteticamente illustrata la legislazione 2015 rilevante ai fini della presente memoria e per i capitoli successivi, nei quali verranno trattate le principali “aree di intervento” dell’attività finanziaria esitata nel rendiconto generale dello Stato oggetto del giudizio di parificazione.

A seguire, viene sommariamente illustrata, nei suoi aspetti essenziali, la riforma della pubblica amministrazione di cui alla legge 124/2015, che rappresenta il provvedimento normativo di maggior rilievo ed impatto sull’apparato pubblico, con riferimento anche allo stato di attuazione delle norme di delega nella stessa contenute.

1. Normativa 2015 di settore

La legislazione 2015 è stata condizionata, come quella degli ultimi anni, da una stringente politica di *spending review*.

La revisione e razionalizzazione della spesa attuata a vari livelli, risulta aver conseguito risultati non indifferenti: dal 2013 al 2016, l’incidenza della spesa pubblica corrente sul PIL è sceso dell’1,6 per cento. Si stima che l’effetto della *spending review* nel 2016 toccherà 25 miliardi¹³⁴.

Nonostante la fragilità del contesto europeo di riferimento, l’economia italiana, dopo tre anni consecutivi di contrazione, è tornata a crescere nel 2015 dello 0,8 per cento in termini reali, e dell’1,5 nominali. Ne hanno beneficiato l’occupazione - in sensibile incremento - e il tasso di disoccupazione, che si è ridotto in misura rilevante; il miglioramento delle condizioni del mercato del lavoro si è associato al buon andamento dei consumi delle famiglie¹³⁵.

Il programma di riforme strutturali varato dall’Esecutivo nel 2015 si è articolato

¹³⁴ In tal senso è il DEF 2016

¹³⁵ v. DEF 2016



lungo tre direttrici fondamentali: 1) Jobs Act, Buona Scuola, Programma Nazionale della Ricerca; 2) riforma della Pubblica Amministrazione, interventi anti-corruzione, riforma fiscale; 3) riforma della giustizia civile, nuova disciplina del licenziamento¹³⁶.

Con l'ambizioso piano riformatore il Governo si è posto l'obiettivo di intervenire su settori chiave dell'economia come il mercato del lavoro, la formazione e l'istruzione scolastica, la giustizia e le infrastrutture materiali e immateriali, la spesa pubblica e la tassazione, il sistema bancario, la pubblica amministrazione. Con tale ultima riforma, esitata nella legge delega n. 124/2015 (cd. Legge Madia), si è inteso eliminare alcuni dei principali ostacoli all'efficienza della P.A., agendo in particolare sulla gestione delle risorse umane a tutti i livelli di governo, su una maggiore funzionalità del governo centrale ed un migliore utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Nell'ambito dei numerosi ed eterogenei provvedimenti legislativi varati nel 2015, meritano menzione, necessariamente per sommi capi, quelli relativi al comparto pubblico complessivamente inteso.

-Legge 27 febbraio 2015, n. 18, recante "Disciplina della responsabilità civile dei magistrati".

Il provvedimento, composto di sette articoli, contiene disposizioni volte a modificare la norme di cui alla legge 13 aprile 1988 n.117 (cd. legge Vassalli) al dichiarato fine *"di rendere effettiva la disciplina che regola la responsabilità civile dello Stato e dei magistrati, anche alla luce dell'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea"* (art. 1).

La legge n. 18/2015, pur modificando in più punti la previgente normativa, ha

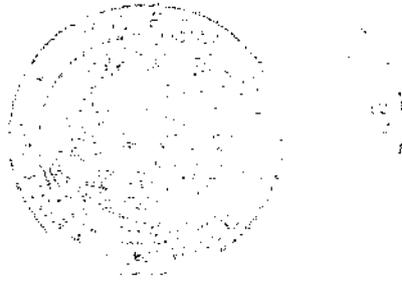
¹³⁶ v. DEF 2015



mantenuto inalterato il principio della responsabilità indiretta dei magistrati, agendo sostanzialmente sotto il profilo della limitazione della c.d. "clausola di salvaguardia", della ridefinizione in senso più ampio delle fattispecie di colpa grave, eliminando altresì il filtro endoprocessuale di ammissibilità della domanda e rendendo obbligatoria e più stringente la disciplina della rivalsa dello Stato verso il magistrato responsabile. Il principio della responsabilità indiretta è derogato nella sola ipotesi contemplata dall'art. 13, comma 1, della l. n. 117/1988, secondo cui l'azione civile per il risarcimento è esperibile nei confronti del magistrato e dello Stato secondo le norme ordinarie laddove il danno causato dal magistrato nell'esercizio delle funzioni consegua ad un fatto costituente reato.

Per aversi risarcimento occorre che il danno sia "ingiusto", e cioè che sia l'effetto di un comportamento, atto o provvedimento giudiziario, posto in essere dal magistrato con "dolo" o "colpa grave" nell'esercizio delle sue funzioni, oppure conseguente "a diniego di giustizia".

E' stata ridisegnata la fattispecie della "colpa grave", con la novella dell'intero comma 3 e l'aggiunta di un comma 3-bis all'art. 2 della legge Vassalli. E' stato soppresso innanzitutto il riferimento alla "negligenza inescusabile" prima previsto, tipizzando quei comportamenti dei magistrati che integrano ipotesi di colpa grave: violazione manifesta della legge nonché del diritto dell'Unione Europea (in luogo della grave violazione di legge precedentemente prevista); il travisamento del fatto o delle prove; l'affermazione di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento, o, viceversa, la negazione di un fatto incontrastabilmente esistente; l'emissione di un provvedimento cautelare personale o reale fuori dai casi consentiti dalla legge o senza motivazione (comma 3 dell'art. 2). Il nuovo comma 3-



bis, inoltre, individua i presupposti atti ad integrare la “violazione manifesta della legge e del diritto dell’Unione Europea”, vale a dire il “*grado di chiarezza e precisione delle norme violate; l’inescusabilità e la gravità dell’inosservanza*”, oltre che, con riferimento solamente alla violazione manifesta del diritto dell’UE, “*la mancata osservanza dell’obbligo di rinvio pregiudiziale ai sensi dell’articolo 267, terzo paragrafo, del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea, nonché il contrasto dell’atto o del provvedimento con l’interpretazione espressa dalla Corte di giustizia dell’Unione europea*”.

La riforma ha conservato l’applicazione della c.d. “clausola di salvaguardia” di cui all’art. 2, comma 2, la quale stabilisce che “*non può dar luogo a responsabilità l’attività di interpretazione di norme di diritto né quella di valutazione del fatto e delle prove*”. In tali ipotesi, la tutela accordata è di natura esclusivamente endoprocessuale, potendo attuarsi con l’impugnazione del provvedimento giurisdizionale che si assume viziato. La riforma ha però escluso l’operatività della clausola in esame nei casi di dolo e colpa grave (così come novellata dalla l. n. 18/2015).

A seguito dell’accertamento della responsabilità del magistrato ed entro due anni (in luogo di un anno, come previsto dalla precedente normativa) dal risarcimento avvenuto sulla base di titolo giudiziale o stragiudiziale, lo Stato ha l’obbligo di esercitare l’azione di rivalsa nei confronti del magistrato ex art. 7, comma 1, l. n. 117/1988, novellato dalla l. n. 18/2015, nel caso di diniego di giustizia, per violazione manifesta della legge o del diritto dell’Unione Europea nonché per travisamento del fatto o delle prove quando determinati da dolo o negligenza inescusabile. Quanto alla misura della rivalsa, il comma 3 come modificato dall’art. 5 della l. n. 18/2015, eleva la soglia di un terzo precedentemente prevista, disponendo che la stessa “non può



superare una somma pari alla metà di una annualità dello stipendio, al netto delle trattenute fiscali, percepito dal magistrato al tempo in cui l'azione di risarcimento è proposta, anche se dal fatto è derivato danno a più persone e queste hanno agito con distinte azioni di responsabilità". Tale limite è escluso, tuttavia, se il fatto è stato commesso con dolo.

La riforma ha introdotto la responsabilità contabile per il mancato esercizio dell'azione di regresso. Ed invero, il comma 2-bis ha previsto che "Il mancato esercizio dell'azione di regresso, di cui al comma 2, comporta responsabilità contabile. Ai fini dell'accertamento di tale responsabilità, entro il 31 gennaio di ogni anno la Corte dei conti acquisisce informazioni dal Presidente del Consiglio dei ministri e dal Ministro della giustizia sulle condanne al risarcimento dei danni per fatti costituenti reato commessi dal magistrato nell'esercizio delle sue funzioni, emesse nel corso dell'anno precedente e sull'esercizio della relativa azione di regresso".

In sintesi, la ridefinizione della disciplina della responsabilità magistratuale, oltre che tendere a conformare l'ordinamento interno a principi maturati in sede europea, integra un fattore di "enforcement" del sistema giustiziale che può concorrere fattivamente ad un migliore sviluppo dell'economia del Paese.

-Decreto Legislativo 4 marzo 2015 n.22 recante "disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria e di ricollocazione dei lavori disoccupati, in attuazione della legge 10 dicembre 2014 n.183".

Il provvedimento, composto di cinque titoli, costituisce una prima attuazione della legge delega n.183/2014, meglio nota come "Jobs act". Il decreto legislativo riorganizza la materia degli ammortizzatori sociali: istituisce la Nuova prestazione di



assicurazione sociale per l'impiego (NASPI); riorganizza l'indennità di disoccupazione per i lavoratori con rapporto di collaborazione coordinata e continuativa (DIS-COLL); istituisce l'assegno di disoccupazione (ASDI) per i percettori della NASPI; disciplina il contratto di ricollocazione nell'ambito delle politiche attive del lavoro.

-Decreto Legislativo 4 marzo 2015 n.23 recante "Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della legge 10 dicembre 2014 n.183".

Anche questo provvedimento, composto di 12 articoli, costituisce attuazione della legge delega sul "*Jobs act*". L'ambito applicativo è limitato ai lavoratori con qualifica di operai, impiegati e quadri che siano stati assunti con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto e regola il regime di tutela agli stessi spettante in caso di licenziamento illegittimo.

-Legge 13 luglio 2015, n. 107, recante "Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti"

Si tratta del provvedimento meglio noto come "*La buona scuola*" che intende disciplinare l'autonomia delle istituzioni scolastiche. E' composto di un unico articolo, che a sua volta consta di 212 commi: tale ultima circostanza è dovuta all'*iter* parlamentare di approvazione, che ha registrato la presentazione di un maxiemendamento su cui è stata apposta la fiducia, con i connessi problemi di comprensibilità notoriamente derivanti dai testi legislativi caratterizzati da una tale struttura.

In estrema sintesi, le finalità della legge riguardano: l'introduzione di una



programmazione triennale dell'offerta formativa; l'istituzione dell'organico dell'autonomia; l'attribuzione al dirigente scolastico di una serie di poteri; l'avvio di un piano straordinario di assunzioni di docenti e di mobilità; la previsione di norme riguardanti l'edilizia scolastica e agevolazioni fiscali per erogazioni liberali a favore del sistema d'istruzione. Da ultimo, sono previste norme di delega, concernenti, tra l'altro, l'insegnamento della scuola secondaria, l'inclusione scolastica degli studenti con disabilità, l'istruzione professionale, la definizione dei livelli essenziali del diritto allo studio e le modalità di svolgimento degli esami di Stato¹³⁷.

-Legge 17 luglio 2015, n. 109 “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 21 maggio 2015, n. 65, recante disposizioni urgenti in materia di pensioni, di ammortizzatori sociali e di garanzie TFR”.

La misura d'urgenza è stata adottata – con il Capo I, art. 1, in tema di misure in materia di rivalutazione automatica delle pensioni – essenzialmente per far fronte agli effetti della sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2015, che ha dichiarato l'illegittimità della normativa varata nel 2011 volta a fissare la deindicizzazione nel biennio 2012-2013 per le pensioni di importo complessivamente superiore a tre volte il trattamento minimo. Vi è altresì un Capo II, che consta di numerosi articoli, che vanno dal rifinanziamento del Fondo sociale per l'occupazione e formazione (art. 2) e degli ammortizzatori sociali in deroga per il settore della pesca (art. 3) nonché dei contratti di solidarietà (art. 4), alle modifiche dei criteri di determinazione del coefficiente di capitalizzazione del montante contributivo (art. 5) e ad interventi in materia di lavoratori dell'amianto (art. 5-bis) e di razionalizzazione delle procedure di pagamento dell'INPS

¹³⁷ Così, v. Sezioni riunite in sede di controllo, Deliberazione n.15/SSRRCO/RQ/15 recante “Relazione quadrimestrale sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri”, per il periodo maggio-agosto 2015.



(art. 6), nonché di trattamento fiscale del TFR in busta paga (art. 7)¹³⁸.

-Legge 6 agosto 2015, n. 125 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, recante disposizioni urgenti in materia di enti territoriali".

Il provvedimento d'urgenza riguarda una serie di materie, tra cui soprattutto quelle relative alla finanza locale e alla sanità. Sono presenti poi disposizioni che concernono settori eterogenei, come le emergenze, la tutela del patrimonio e le assunzioni per determinate finalità. Complessivamente la legge consta di 18 articoli. Nella legge di conversione è disposta l'abrogazione di due decreti-legge, rispettivamente, n. 85, in materia di garanzia della continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio, e n. 92, in materia di rifiuti ed autorizzazione integrata ambientale, il cui contenuto è in gran parte rifluito nel provvedimento in esame, il che contribuisce all'eterogeneità dello stesso.¹³⁹

-Legge 6 agosto 2015, n. 132, recante "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 27 giugno 2015, n. 83, recante misure urgenti in materia fallimentare, civile e processuale civile e di organizzazione e funzionamento dell'amministrazione giudiziaria".

Si tratta di un provvedimento d'urgenza inteso a disciplinare una serie di settori in materia giudiziaria, che vanno dal concordato preventivo alla semplificazione dell'azione revocatoria, dalle procedure fallimentari all'esecuzione forzata, dall'ampliamento della deducibilità delle perdite ai fini Ires e Irap per le parti che si siano avvalse nel 2015 delle procedure di negoziazione assistita e di arbitrato,

¹³⁸ Così, v. Sezioni riunite in sede di controllo, Deliberazione n.15/SSRRCO/RQ/15 recante "Relazione quadrimestrale sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri", per il periodo maggio-agosto 2015

¹³⁹ Così, v. Sezioni riunite in sede di controllo, Deliberazione n.15/SSRRCO/RQ/15 recante "Relazione quadrimestrale sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri", per il periodo maggio-agosto 2015



all'organizzazione delle amministrazioni giudiziarie.¹⁴⁰

-Legge 6 maggio 2015 n. 52, recante "Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati".

La legge composta di quattro articoli, reca modifiche al testo unico delle leggi per la elezione della Camera dei deputati. Le nuove disposizioni si applicano a decorrere dal 1° luglio 2016. In attuazione della citata legge elettorale, è stato adottato il d.lgs. n. 122/2015 riguardante la determinazione dei collegi della Camera dei deputati.

-Legge 22 maggio 2015 n.68 recante "Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente".

Il provvedimento, composto di tre articoli, ha inserito il Titolo VI bis "Dei delitti contro l'ambiente" nel libro secondo del codice penale ed apportato modifiche al decreto legislativo 3 aprile 2006 n.152 (Norma in materia ambientale). La legge è entrata in vigore il 29 maggio 2015, per espressa previsione dell'art. 3.

-Legge 27 maggio 2015 n.69 recante "Disposizioni in materia di delitti contro la pubblica amministrazione, di associazioni di tipo mafioso e di falso in bilancio".

La legge -composta di due Capi- contiene modifiche al codice penale relative alla disciplina sanzionatoria in materia di delitti contro la pubblica amministrazione. Risultano modificati gli artt. 32 ter, 32 *quinquies*, 35, 314 (peculato), 318 (corruzione per l'esercizio della funzione), 319 (corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio), 319 ter (corruzione in atti giudiziari), 319 quater (induzione indebita a dare o promettere utilità), 323 bis.

-Decreto legislativo 5 agosto 2015 n.127 recante "Trasmissione telematica delle

¹⁴⁰ Così, v. Sezioni riunite in sede di controllo, Deliberazione n.15/SSRRCO/RQ/15 recante "Relazione quadrimestrale sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri", per il periodo maggio-agosto 2015



operazioni IVA e di controllo delle cessioni di beni effettuate attraverso distributori automatici” e Decreto legislativo 5 agosto 2015 n.128 recante “Disposizioni sulla certezza del diritto nei rapporti tra fisco e contribuente”.

Entrambi i provvedimenti sono attuativi della legge delega 12 marzo 2014, n. 23 in materia fiscale. Rilevante è il d.lgs. n. 128 le cui disposizioni affrontano temi particolarmente delicati, come una nuova definizione dell’abuso del diritto (unificata a quella dell’elusione ed estesa a tutti i tributi), la revisione della disciplina del raddoppio dei termini per l’accertamento ed il miglioramento dei rapporti con i contribuenti.

-Legge 20 novembre 2015, n. 187, conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 30 settembre 2015, n. 153, recante misure urgenti per la finanza pubblica.

Si tratta di un provvedimento d’urgenza riguardante la materia della cd. “*voluntary disclosure*” o “collaborazione volontaria”, istituto che consente ai contribuenti che detengono illecitamente patrimoni all’estero, di regolarizzare la propria posizione denunciando spontaneamente all’Amministrazione Finanziaria la violazione degli obblighi di monitoraggio. La legge ha disciplinato anche le prestazioni erogate dalla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l’“invalidità Svizzera” .

-Legge 29 novembre 2015, n. 189, conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 1° ottobre 2015, n. 154, recante disposizioni urgenti in materia economico-sociale.

Si tratta della conversione di un decreto-legge che prevede interventi in materia economico-sociale, che vanno dalla garanzia del decoro degli edifici scolastici (art. 1)



alle attività di pubblica utilità (art. 2), dalla gestione delle grandi imprese in amministrazione straordinaria (art. 3) ai benefici per i territori colpiti da alcuni eventi eccezionali di carattere meteorologico (art. 4).¹⁴¹

-Legge 23 dicembre 2014, n. 208, disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016).

Approvata con le tecniche dei “maxiemendamenti” nei vari passaggi parlamentari con contestuale apposizione della questione di fiducia, la legge di stabilità 2016 consta di un solo articolo con 999 commi, il che ne rende particolarmente disagiata la lettura, come del resto negli anni precedenti.

La configurazione quantitativa del provvedimento appare particolarmente significativa ai fini della conferma dell’avvenuto mutamento della funzione svolta da tale strumento normativo. La legge di stabilità, per come risulta disegnata dalla legge di contabilità n. 196 del 2009, rappresenta il veicolo per dar corso alle manovre di rientro (nel senso della riduzione di saldi tendenziali di segno negativo). L’esperienza della XVII legislatura sta confermando invece che, in coerenza con gli obiettivi programmatici, con tale strumento viene attuata una politica (espansiva) di peggioramento dei saldi tendenziali, come si desume dal descritto effetto contabile.

Attualmente si assiste dunque ad una discrasia tra l’assetto ordinamentale della legge di contabilità e la funzione effettivamente svolta da tale veicolo normativo¹⁴².

Per completezza espositiva, merita un cenno anche il seguente provvedimento legislativo ancorché approvato nel 2016:

-Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, recante il nuovo Codice dei contratti

¹⁴¹ v. Sezioni riunite in sede di controllo, Deliberazione n.1/SSRRCO/RQ/16 recante “Relazione quadrimestrale sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri”, per il periodo settembre-dicembre 2015

¹⁴² In tal senso si sono espresse le Sezioni riunite in sede di controllo, Deliberazione n.1/SSRRCO/RQ/16 recante “Relazione quadrimestrale sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri”, per il periodo settembre-dicembre 2015

**pubblici.**

Il provvedimento in esame è commentato nella “Parte prima” della presente relazione, cui si rinvia per ogni approfondimento. In questa sede, ci si limita richiamare il contenuto del recente comunicato congiunto, a firma Delrio-Cantone, secondo cui:

1. - Ricadono nel previgente assetto normativo, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, le procedure di scelta del contraente ed i contratti per i quali i relativi bandi o avvisi siano stati pubblicati in Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (GURI) ovvero in Gazzetta Ufficiale dell’Unione Europea (GUCE) ovvero nell’albo pretorio del Comune ove si svolgono i lavori, entro la data del 18 aprile 2016. In caso di contratti senza pubblicazione di bandi o avvisi, restano egualmente disciplinate dal decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, le procedure di scelta del contraente in relazione alle quali, alla medesima data del 18 aprile 2016, siano stati inviati gli inviti a presentare offerta.

2. - La nuova disciplina in materia di contratti pubblici, dettata dal decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50, come previsto dall’art. 216 dello stesso, si applica alle procedure ed ai contratti per i quali i bandi e gli avvisi con cui si indice la procedura di scelta del contraente siano pubblicati a decorrere dal 19 aprile 2016, data di entrata in vigore del nuovo Codice dei contratti pubblici. Tale disciplina trova altresì applicazione, nei casi di contratti senza pubblicazione di bandi o avvisi, alle procedure di selezione in relazione alle quali i relativi inviti a presentare offerta siano inviati a decorrere dalla data del 19 aprile 2016.

3. - Gli atti di gara già adottati dalle amministrazioni, non rientranti nelle ipotesi indicate al punto 1, dovranno essere riformulati in conformità al nuovo assetto



normativo recato dal decreto legislativo n. 50 del 2016¹⁴³.

* * *

2. Legge 7 agosto 2015, n. 124, “Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”.

Un passo importante verso l’auspicata modernizzazione del settore pubblico è stata l’approvazione, ad agosto 2015, della legge delega di riforma della Pubblica Amministrazione, definita dal ministro proponente, *“la riforma delle riforme”*¹⁴⁴ e, al contempo, uno dei punti di forza per il rilancio dell’economia del Paese.

L’ambizioso obiettivo riformatore investe varie aree d’intervento: la semplificazione delle procedure amministrative e dei procedimenti autorizzatori per cittadini e imprese, la digitalizzazione dei servizi, la riorganizzazione dello Stato sul territorio attraverso l’accorpamento degli uffici e delle camere di commercio, la razionalizzazione degli enti e delle partecipate pubbliche, il riordino della dirigenza pubblica, la semplificazione normativa. E, non da ultimo, il riordino della disciplina processuale concernente tutte le tipologie di giudizi che si svolgono innanzi la Corte dei conti.

Trattasi di una legge di 23 articoli che contiene una serie di deleghe al Governo ad adottare una ventina di decreti legislativi entro un massimo di 18 mesi (per la riforma della dirigenza e del pubblico impiego) e un minimo di 90 giorni (per la semplificazione normativa).

La legge si compone di quattro capi, di cui il primo dedicato alle semplificazioni amministrative, il secondo all’organizzazione, il terzo al personale ed il quarto alle

¹⁴³ V. Comunicato congiunto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, Graziano Delrio e del Presidente dell’Autorità Nazionale Anticorruzione, Raffaele Cantone, in data 22/04/2016.

¹⁴⁴ V. dichiarazione Madia ANSA 1.3.2016



semplificazioni normative, ivi inclusa la norma finale di copertura (art. 23). Si sono avute tre letture parlamentari, che hanno notevolmente modificato il testo originario (AS 1577), già oggetto di un primo commento nella presente memoria dello scorso anno¹⁴⁵. Sui vari testi elaborati nel corso dell'*iter* parlamentare sono state svolte due audizioni della Corte dei conti: nell'ottobre 2014, presso la Commissione affari costituzionali del Senato della Repubblica e, nel giugno 2015, presso la omologa Commissione della Camera dei Deputati.

Le uniche norme *self-executing* o auto applicative della legge sono contenute negli articoli 3 e 6, concernenti rispettivamente la definizione di un meccanismo per la formazione del silenzio assenso tra amministrazioni centrali entro tempi certi¹⁴⁶, nonché nuovi limiti all'esercizio dell'autotutela amministrativa al fine di circoscrivere temporalmente i poteri dello Stato nel rivedere le proprie decisioni.¹⁴⁷

Al di fuori delle suddette norme, la riforma della PA vedrà effettivamente la luce solo allorquando sarà terminata la seconda fase con l'adozione dei decreti legislativi attuativi della delega. Occorrerà quindi, attendere la concreta attuazione delle deleghe per scongiurare il pericolo che questa riforma non si fermi alla Gazzetta Ufficiale.

La Legge Madia, in effetti, si presenta come l'ennesima riforma sulla pubblica amministrazione, anch'essa "epocale" al pari delle precedenti che si sono inquisite da circa venti anni, rivisitando ambiti e temi per lo più già noti o recuperando istituti già inutilmente sperimentati: inquadramento unico della dirigenza pubblica, licenziabilità dei dirigenti, strumenti di valutazione meritocratica del personale, incentivazione alla

¹⁴⁵ V. Memoria del Procuratore Generale della Corte dei conti per la parifica del Rendiconto Generale dello Stato 2014, parte terza, capitolo 1.

¹⁴⁶ V. Art. 3 "Silenzio assenso tra amministrazioni pubbliche e tra amministrazioni pubbliche e gestori di beni o servizi pubblici", ha inserito l'art. 17 bis dopo l'art. 17 nella legge 7 agosto 1990, n. 241.

¹⁴⁷ V. Art. 6 "Autotutela amministrativa", ha apportato modifiche a taluni articoli della legge 7 agosto 1990, n. 241



digitalizzazione della PA, maggiore e reale trasparenza dell'azione pubblica, potenziamento della "conferenza dei servizi" tra amministrazioni, accorpamento degli uffici territoriali, razionalizzazione delle società partecipate e soppressione di enti inutili. E, ovviamente, non da ultimo, "risparmio", parola d'ordine in una stringente politica di *spending review*.

La ricorrenza di temi per gran parte già affrontati da precedenti provvedimenti legislativi, non lascia ben sperare sulla efficacia incisiva e, soprattutto, sulla definitività della riforma Madia, nonostante le garanzie offerte in tal senso dall'Esecutivo.

Benché la legge delega sia destinata a riempirsi di contenuti concreti solo con l'adozione dei previsti decreti legislativi, che consentiranno di valutare l'effettiva portata innovativa della riforma, è però possibile svolgere sin da ora qualche considerazione sull'impatto finanziario della stessa, quale aspetto di preminente interesse in questa sede.

La norma finale (art. 23) contiene una clausola generale d'invarianza, per cui dall'attuazione della legge delega e dei decreti legislativi da essa previsti, non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica (eccezion fatta per gli oneri espressamente contemplati dall'art. 8, comma 3, in materia di istituzione del *numero unico nazionale 112*, nonché dall'art. 14, comma 5, lettera a) concernente modifiche al codice dell'ordinamento militare). Viene stabilita in linea di principio la neutralità finanziaria anche dei decreti legislativi di attuazione che, in caso contrario, dovranno dare dimostrazione di coperture adeguate agli eventuali nuovi o maggiori oneri da essi derivanti. In caso poi di mancata compensazione dei singoli decreti al proprio interno, gli effetti in termini di copertura dovranno entrare in vigore contestualmente o precedentemente rispetto agli oneri.



Il provvedimento legislativo è comunque disseminato di clausole d'invarianza *ad hoc* per singoli articoli, commi e periodi, nel complesso rafforzativi di quella generale di cui al predetto art. 23.¹⁴⁸

In effetti, nel caso di provvedimenti complessi ed articolati sotto forma di delega con vincolo d'invarianza d'oneri, appare estremamente improbabile riuscire a prevederne *ex ante*, all'atto della configurazione dei singoli principi e criteri direttivi, i relativi effetti finanziari. Per tale motivo, questa Corte ha ritenuto che la soluzione di rinviare il problema ai decreti legislativi appaia ragionevole, tenuto altresì conto dei vincoli finanziari per gli stessi previsti.

Fermo restando il meccanismo normativo del rinvio alla sede successiva dei decreti legislativi per il reperimento delle eventuali coperture finanziarie, la Corte ha tuttavia sottolineato che, in qualche caso specifico, la previsione di attuazione ad oneri invariati di determinate disposizioni della legge delega appaia poco sostenibile già *ex ante*.¹⁴⁹

Comunque, sulla base della *ratio* di numerose norme e delle valutazioni espresse nelle Relazioni tecniche, se per una serie di disposizioni viene certificata la neutralità finanziaria, da numerose altre vengono invece attesi risparmi, la cui aspettativa sembra anche ragionevole, malgrado ne risulti difficile la quantificazione in via preventiva. Come già rilevato dalle Sezioni Riunite, sarà particolarmente importante, in sede di attuazione delle singole deleghe, la calibrazione "a valle" degli aspetti finanziari complessivi e particolareggiati delle singole norme, per evitare soprattutto il pericolo -non infrequente per provvedimenti di struttura- che il rispetto della clausola

¹⁴⁸ Così, v. DEL.15/SSRRCO/RQ/15

¹⁴⁹ Tali ipotesi sono state specificamente individuate dalle SSRR nella "Relazione quadrimestrale sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri", per il periodo maggio-agosto 2015, di cui alla DEL.15/SSRRCO/RQ/15.



d'invarianza si risolva nell'applicazione parziale (ovvero nella disapplicazione) di parti della normativa stessa, oppure che il vincolo delle risorse a legislazione vigente non si risolva, in sostanza, nella necessità di stanziamenti in aumento negli anni a venire a livello previsionale, proprio per supportare finanziariamente la progressiva applicazione delle norme.¹⁵⁰

In proposito, è estremamente significativo che proprio il Governo, nel corso della terza (ed ultima) lettura del provvedimento presso il Senato della Repubblica, abbia ammesso che *“il limite del provvedimento in esame consiste nel contenere numerose disposizioni che prevedono risparmi senza tuttavia quantificarli”*.

Ed allora, permangono non pochi dubbi sia sulla prevista “neutralità” degli oneri finanziari, sia sulla entità degli attesi risparmi di spesa, con il rischio concreto – paventato da questa Corte – che l’attuazione della riforma della pubblica amministrazione si riveli, a consuntivo, tutt’altro che “a costo zero”.

3. Legittimità costituzionale della legge Madia

Non va dimenticato che sulla legge delega n. 124 del 2015 pende una questione di legittimità costituzionale, sollevata in via principale dalla Regione Veneto con ricorso n. 94, depositato il 19 ottobre 2015 davanti alla Corte costituzionale. Il giudizio si svolgerà in udienza pubblica il prossimo 19 ottobre 2016, ed avrà ad oggetto numerose disposizioni della legge (artt. 1-11-16-17-18-19-23) denunciate lesive di altrettanti parametri costituzionali (artt. 3-5-81-97-117-118-119-120 Cost.), tanto da mettere in discussione l'intero impianto della legge delega, come osservato dal Consiglio di Stato¹⁵¹.

¹⁵⁰ Così, v. DEL. 15/SSRRCO/RQ/15

¹⁵¹ V. Consiglio di Stato, parere n.1113 del 5.5.2016



E' evidente, pertanto, che sulla tenuta complessiva della riforma influirà inevitabilmente l'esito del giudizio di costituzionalità.

* * *

4. Decreti attuativi della legge Madia.

La fase di attuazione della riforma, a meno di un anno dall'entrata in vigore della legge delega, è ancora *in itinere*.

Al momento, è stato adottato il **d.lgs. 10/2016 del 22 gennaio 2016** (GU 22 del 28.1.2016) recante "Modifica e abrogazione di disposizioni di legge che prevedono l'adozione di provvedimenti non legislativi di attuazione, a norma dell'articolo 21 della legge 7 agosto 2015, n. 124".

Il decreto interviene a modificare 12 norme e ad abrogarne 46, realizzando una prima semplificazione normativa nelle materie più disparate, al fine dichiarato di incrementare l'efficacia delle leggi facilitandone l'attuazione amministrativa, a vantaggio dei cittadini e delle imprese¹⁵².

Il provvedimento contiene, in realtà, l'abrogazione espressa non già di intere leggi, bensì di singoli articoli o commi all'interno di provvedimenti legislativi che, per il resto, continuano a rimanere in vigore.

E' appena evidente che se l'intenzione del legislatore delegante era quella di "semplificare il sistema normativo e i procedimenti amministrativi e di dare maggiore impulso al processo di attuazione delle leggi", così come recita l'art. 21, il cammino da fare per una reale ed incisiva semplificazione normativa è ancora lungo e non potrà certo fermarsi al solo decreto legislativo 10/2016 per raggiungere l'obiettivo dichiarato nella legge delega.

¹⁵² V. DEF 2016



Di recentissima pubblicazione nella G.U. n. 132 dell'8 giugno 2016, è il decreto legislativo n. 97 del 25 maggio 2016 recante "Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche".

Con tale provvedimento il Governo ha inteso adottare una legislazione sul modello del *Freedom of Information Act* (cd. FOIA), la legge americana che dal 1966 garantisce al cittadino l'accesso ad ogni informazione in possesso dello Stato che non contrasti con la privacy e la sicurezza nazionale.

"I cittadini hanno ora diritto di conoscere dati e documenti in possesso della pubblica amministrazione, anche senza un interesse diretto ... chiedere un documento sarà gratuito; un'amministrazione che rifiuta il rilascio di un documento dovrà motivarlo in maniera chiara; il cittadino che si oppone al rifiuto di un'amministrazione di rilasciare un'informazione potrà rivolgersi al responsabile della trasparenza o al difensore civico e, in ogni caso, al Tar. Il FOIA può garantire la massima trasparenza della PA e la più ampia partecipazione dei cittadini, che possono esercitare un controllo democratico sulle politiche e le risorse pubbliche"¹⁵³.

Il provvedimento è composto di un Capo I (Modifiche dal decreto legislativo 14 marzo 2013 n. 33), di un Capo II (Modifiche alla legge 6 novembre 2012 n.190) e di un Capo III (Disposizioni finali e transitorie), per un totale di 44 articoli. Quanto agli impatti finanziari, anche questo provvedimento contiene la clausola d'invarianza finanziaria (art. 44) che ne impone l'attuazione *a costo zero*, con le risorse umane,

¹⁵³ Dichiarazione del ministro Madia del 20 Maggio 2016, sul sito www.funzionepubblica.gov.it



strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Il testo definitivo ha risolto alcune criticità presenti nella versione preliminare approvata dal Consiglio dei Ministri lo scorso 20 gennaio. In particolare, è stato eliminato il meccanismo del “silenzio-diniego”, che avrebbe sollevato le amministrazioni dall’obbligo di motivare il rifiuto all’accesso; non è più contemplato l’obbligo per i richiedenti di identificare “chiaramente” i documenti oggetto dell’istanza di accesso; è stata garantita la gratuità dell’accesso in formato elettronico e cartaceo, limitando il rimborso ai costi documentati per “riproduzione su supporti materiali”; l’introduzione di rimedi stragiudiziali, per i casi di mancata o negativa risposta; la previsione di linee guida operative ad opera dell’ANAC, ai fini dell’individuazione dei casi di “Esclusioni e limiti all’accesso civico” (v. art. 5 bis, introdotto nel d.lgs. n. 33/2013), al fine di orientare le amministrazioni per un’omogenea e rigorosa applicazione delle nuove norme.

Permangono tuttavia alcune criticità, quali l’assenza di sanzioni chiare e rigorose per i casi di illegittimo diniego di accesso (che pure la legge delega aveva previsto); l’eliminazione di alcuni obblighi di pubblicazione previsti dal decreto legislativo 33/2013 e, soprattutto, la formulazione troppo ampia e generica dei casi di esclusione e limitazione all’esercizio dell’accesso civico, di cui potrebbero avvalersi quelle amministrazioni riottose o indolenti che non hanno voglia di rendersi realmente “trasparenti”.

E’ previsto che il nuovo accesso civico diventi concretamente esercitabile “entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto”, termine imposto ai soggetti passivi destinatari degli obblighi di trasparenza e informazione per adeguarsi alle nuove disposizioni.



Come per la legge Madia in generale, anche per tale provvedimento occorre, quindi, attendere la delicata fase dell'attuazione, l'adozione delle linee operative ANAC, il monitoraggio nell'applicazione della norma, e non da ultimo, realizzare una vera e propria strategia di comunicazione per un'effettiva comprensione da parte dei cittadini e delle stesse pubbliche amministrazioni, del nuovo "diritto civico" e della portata potenzialmente dirompente dello stesso.

Al momento non risultano pubblicati nella gazzetta ufficiale altri decreti attuativi della legge Madia.

A gennaio 2016 il Consiglio dei Ministri ha approvato, in via preliminare, 11 schemi di decreti attuativi della legge delega. I decreti in questione riguardano le seguenti materie:

- 1) Modifiche e integrazioni al codice dell'amministrazione digitale in tema di cittadinanza digitale;
- 2) Riordino della disciplina in materia di Conferenza dei servizi;
- 3) Norme per la semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti amministrativi;
- 4) Norme in materia di segnalazione certificata di inizio attività (SCIA);
- 5) Revisione e semplificazione delle norme in materia di prevenzione della corruzione pubblica e trasparenza (FOIA);
- 6) Riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le autorità portuali;
- 7) Razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato;
- 8) Dirigenza sanitaria;
- 9) Modifiche in materia di licenziamento;



- 10) Testo unico sui servizi pubblici locali di interesse economico generale;
- 11) Riordino delle norme della disciplina delle partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche.

Secondo il cronoprogramma del Governo ¹⁵⁴, è prevista entro il prossimo agosto 2016, l'approvazione da parte del Consiglio dei ministri di ulteriori schemi di decreti legislativi in materia di: semplificazione e accelerazione dei procedimenti amministrativi; riforma della dirigenza pubblica; riforma delle Camere di Commercio; riordino delle procedure dei giudizi innanzi alla Corte dei conti; riorganizzazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, delle Agenzie governative e degli enti pubblici non economici.

Entro la fine del corrente anno 2016 è prevista l'attuazione del "Libro bianco della Difesa", mentre nel febbraio 2017, dovrebbe esservi l'approvazione di uno o più decreti legislativi per il riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni.

La legge delega prevede che i decreti siano esaminati dal Consiglio di Stato, dalla Conferenza Unificata e dalle competenti Commissioni Parlamentari e, dopo eventuali modifiche richieste dalle Commissioni parlamentari, potranno essere approvati in via definitiva dal Governo.

Al momento, sugli schemi di decreto sinora approvati dal Consiglio dei ministri risultano adottati dal Consiglio di Stato i seguenti pareri:

- Parere 16 marzo 2016, n. 864 reso dalla Commissione speciale sullo schema di decreto sulla responsabilità disciplinare dei pubblici dipendenti;
- Parere 30 marzo 2016, n. 839 reso dalla Commissione speciale sullo schema di

¹⁵⁴ Quale indicato nel DEF 2016



decreto SCIA;

- Parere 7 aprile 2016, n. 890 reso dalla Commissione speciale del Consiglio di Stato sullo schema di decreto sulla conferenza di servizi;
- Parere 15 aprile 2016, n. 929 reso dalla Commissione speciale sullo schema di decreto del Presidente della Repubblica recante "Norme per la semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti amministrativi, ai sensi dell'articolo 4 della legge 7 agosto 2015, n. 124";
- Parere 21 aprile 2016, n. 968 reso dalla Commissione speciale del Consiglio di Stato sullo schema di decreto recante "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica";
- Parere 3 maggio 2016, n. 1075 reso dalla Commissione speciale sullo schema di decreto legislativo recante Testo unico sui servizi pubblici locali di interesse economico generale;
- Parere 5 maggio 2016, n. 1113 reso dalla Commissione speciale sullo schema di decreto di nomina dei dirigenti sanitari;
- Parere 9 maggio 2016, n. 1142 reso dalla Commissione speciale sullo schema di decreto legislativo recante "Riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le autorità portuali di cui alla l.28 gennaio 1994, n. 84";
- Parere 12 maggio 2016, n. 1183, reso dalla Commissione speciale sullo schema di decreto legislativo recante: "Disposizioni in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato ai sensi dell'art. 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n.124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche";



- Parere 17 maggio 2016, n. 1204, reso dalla Commissione speciale sullo schema di decreto legislativo recante "modifiche e integrazioni al Codice dell'Amministrazione Digitale di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, ai sensi dell'articolo 1 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle Amministrazione pubbliche".

Il Consiglio di Stato, nel parere del 24 febbraio 2016 n. 515 sul "decreto trasparenza", ha formulato considerazioni generali sulla importanza di una "riforma organica" e sulla necessità di una "visione nuova" della pubblica amministrazione, ribadendo poi tali osservazioni nel successivo parere del 30 marzo 2016 n. 839, sul "decreto SCIA". Il Supremo Consesso ha sottolineato soprattutto: la rilevanza cruciale dell'implementazione della riforma, anche dopo l'approvazione dei decreti attuativi; l'importanza, in particolare, della creazione di una cabina di regia per l'attuazione "in concreto", che curi anche gli strumenti "non normativi" di intervento (quali: la formazione dei dipendenti incaricati dell'attuazione, la comunicazione istituzionale a cittadini e imprese sui loro nuovi diritti, l'adeguata informatizzazione dei procedimenti, etc.); l'importanza della "manutenzione" della riforma, attraverso una fase di monitoraggio e verifica dell'impatto delle nuove regole, nonché con la definizione, se del caso, di decreti correttivi, o di quesiti attuativi da porre al Consiglio di Stato.

La necessità di effettuare un monitoraggio attento sull'attuazione della riforma, è stata sollecitata, oltre che al fine di assicurarne un effettivo funzionamento, anche per fugare i rischi, sempre in agguato, di "fuga dalla riforma".

Anche nel parere del 15 aprile 2016 n. 929, reso sullo schema di decreto relativo alla semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti amministrativi, i giudici di Palazzo Spada hanno espresso una considerazione generale, concernente l'opportunità



che la semplificazione burocratica e procedimentale sia accompagnata da una semplificazione del quadro normativo, che passa anche attraverso la raccolta ordinata delle discipline. In questa prospettiva, è stata evidenziata la necessità di evitare il proliferare di regolamenti singoli, valorizzando l'impiego dello strumento del testo unico compilativo a legislazione invariata, che è già oggi consentito dalla legge n. 400 del 1988 e in particolare: dall'art. 17-bis, per la legislazione primaria; dall'art. 17, comma 4-ter, per le fonti regolamentari. Il parere, dopo avere osservato come il modello di testo unico compilativo sia un importante strumento di qualità della regolamentazione (cd. *better regulation*), si chiude con la raccomandazione al Governo di considerare la possibilità che il proposto regolamento sulla semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti amministrativi, venga ad essere raccolto in un testo unico insieme agli altri regolamenti di attuazione della legge n. 241 del 1990 c/o di semplificazione e accelerazione dell'iter dei procedimenti amministrativi.¹⁵⁵

Nei pareri resi sugli schemi dei decreti legislativi suindicati, il Consiglio di Stato non ha mancato di segnalare vari eccessi di delega da parte del legislatore delegato rispetto ai criteri direttivi della legge delega ed ha proposto, altresì, in taluni casi, di apportare determinate modifiche ai testi visionati.

Particolarmente significativo in questa sede risulta il parere del Consiglio di Stato sullo schema di decreto relativo alla responsabilità disciplinare dei pubblici dipendenti. Ed invero, il Supremo Giudice Amministrativo ha ravvisato un eccesso di delega sotto due profili.

In primo luogo, ha chiesto l'espunzione della disposizione concernente l'azione di responsabilità per danno all'immagine della pubblica amministrazione, in quanto

¹⁵⁵ Così, Consiglio di Stato, parere 929/2016



posta al di fuori della delega conferita dall'art. 17, comma 1, lett. s), l. 7 agosto 2015, n. 124. Tale disciplina appare, infatti, estranea alla materia della responsabilità disciplinare e al procedimento disciplinare, vertendosi in tema di responsabilità di diversa natura. Né è possibile indirettamente ricondurre l'istituto alla materia della responsabilità disciplinare mediante riferimento ad una ipotetica contestualità delle azioni nei confronti del pubblico dipendente, atteso che neppure questa sussiste. Ad avviso del Consiglio di Stato la formulazione della norma porta a ritenere che tale azione di responsabilità per danno all'immagine si svolga e si esaurisca successivamente alla conclusione della procedura di licenziamento. Va inoltre considerato che la stessa non concerne direttamente la disciplina del lavoro con la pubblica amministrazione, né i relativi profili di organizzazione amministrativa, attenendo piuttosto agli effetti che la violazione degli obblighi del lavoratore produce, in relazione alla tutela di interessi e beni che non riguardano direttamente il rapporto di lavoro. L'unica parte della disposizione che risulta pienamente compatibile con la previsione della lett. s) dell'art. 17 della legge delega - prosegue il Consiglio di Stato - è la prima parte del comma 3-*quater*, laddove prevede che *“Nei casi di cui al comma 3-bis, la denuncia al pubblico ministero e la segnalazione alla competente procura regionale della Corte dei Conti avvengono entro quindici giorni dall'avvio del procedimento disciplinare”*, rinvenendosi in tal caso un mero obbligo di denuncia connesso alla commissione di fatti per i quali è avviato ed è in corso un procedimento disciplinare; collegamento che potrebbe essere rafforzato dalla espressa previsione di tale obbligo in capo all'ufficio per i procedimenti disciplinari. Da tale denuncia, e dalla segnalazione alla Corte -correttamente previste dalla norma delegata- già discende l'obbligo per la giurisdizione contabile di valutare la consistenza dei fatti, senza certo



potersi escludere che il danno alla immagine debba costituire componente esclusiva del danno "erariale" risarcibile dal dipendente infedele.

In secondo luogo, è stata evidenziata l'introduzione, con riferimento alla disposizione del comma 3-*quiquies*, di una nuova ipotesi di omissione di atti d'ufficio ex art. 328 c.p.. Secondo la citata disposizione "... per i casi di cui al comma 3-bis, l'omessa comunicazione all'ufficio competente per i procedimenti disciplinari, l'omessa attivazione del procedimento disciplinare e l'omessa adozione del provvedimento di sospensione cautelare costituiscono, a carico dei dirigenti ovvero, negli enti privi di qualifica dirigenziale, a carico dei responsabili di servizio competenti, illecito disciplinare punibile con il licenziamento; tali comportamenti configurano il reato di omissione di atti di ufficio, punito dall'art. 328 del codice penale". Trattasi dell'introduzione di una nuova norma penale per la quale non si riscontra il supporto di idonea delega legislativa. Ad avviso del Consiglio di Stato qualora il Governo, nel quadro di un inasprimento della responsabilità dei dirigenti, ed al fine di dare forte impulso alla iniziativa di controllo e denuncia dei fenomeni di assenteismo, intenda introdurre una estensione, ai comportamenti dirigenziali omissivi nei casi in esame, dell'art. 328 c.p., sarà necessario un intervento con norma primaria giacché la norma delegata, così come formulata, si presterebbe ad essere censurata con evidente come la delicata fase di attuazione debba essere rispettosa dei tempi e dei criteri imposti dalla delega per essere effettivamente percepita come *credibile* da cittadini e imprese successo da eventuali incolpati per eccesso di delega, compromettendo così l'obiettivo finale di giusto rigore nei confronti degli assenteisti e di chi omette di denunciarne i comportamenti. Il parere, quindi, conclude con il suggerimento di espungere dal testo le disposizioni che attengono all'azione di



responsabilità per danno all'immagine e alla responsabilità penale dei dirigenti.

Conclusivamente, se la legge Madia mira a *“un cambiamento profondo nell'amministrazione pubblica del Paese”*, appare evidente come la delicata fase di attuazione debba essere rispettosa dei tempi e dei criteri imposti dalla delega per essere effettivamente percepita come *credibile* da cittadini e imprese.

Per riuscire nell'intento, come affermato anche dal Consiglio di Stato, serve che il Governo proceda ad una concreta *“verifica dell'impatto positivo delle norme, così da ridurre e non invece aggravare oneri di comprensione, interpretazione, pratica applicazione, prevenzione del contenzioso, da parte di tutti i destinatari”*¹⁵⁶.

D'altronde, anche la Commissione Europea, di recente, ha *raccomandato* all'Italia, tra le altre “raccomandazioni” alla stessa rivolte, *“di attuare la riforma della pubblica amministrazione adottando e applicando tutti i decreti legislativi necessari, in particolare in materia di riforma delle imprese pubbliche locali, servizi pubblici locali e gestione delle risorse umane; potenziare la lotta contro la corruzione riformando l'istituto della prescrizione entro fine 2016; ridurre la durata dei procedimenti civili dando attuazione alle riforme e assicurando una gestione efficiente delle cause”*¹⁵⁷.

La Commissione UE ha, altresì, riconosciuto *“come la riforma della PA possa aumentare l'efficienza e migliorare la qualità nel settore pubblico. In tal senso rivestono un ruolo cruciale i decreti legislativi sulle imprese di Stato e sui servizi pubblici locali, proposti dal governo a gennaio 2016, e il decreto sul pubblico impiego”*.

¹⁵⁶ V. Consiglio di Stato, parere n. 839/2016, sul decreto SCIA.

¹⁵⁷ V. “Le raccomandazioni europee sul Programma nazionale di riforma e sul Programma di stabilità 2016 dell'Italia”, in “Nota breve n. 18 Maggio 2016” del Servizio bilancio del Senato.



Il monito alla concretezza attuativa, agli effetti che gli interventi di razionalizzazione ipotizzati con il rilascio delle deleghe potranno innescare sul funzionamento complessivo degli apparati pubblici, nonché alle ricadute positive che l'efficientamento potrebbe determinare sulle risultanze annuali di bilancio costituiscono, per certi versi, la vera "sfida" di innovazione che impegnerà l'Esecutivo a partire dal 2016 in corso.

IL PERSONALE PUBBLICO (Estensore: V.P.G. Antonio Ciaramella)

Come evidenziato nella relazione del 2016 delle sezioni riunite della Corte sul costo del lavoro pubblico, nel 2015, secondo i dati diffusi nel mese di marzo dall'Istat, i redditi da lavoro dipendente pubblico si sono attestati su un valore pari a 161,7 miliardi, con una notevole diminuzione rispetto al 2014 di oltre un punto percentuale, a fronte di previsioni contenute nella nota di aggiornamento al Def 2015 di una, seppur lieve, ripresa della dinamica incrementale.

A partire dalla emanazione del decreto legge n. 78 del 2010, vi è stata una riduzione della spesa per redditi da lavoro dipendente pubblico di quasi 11 miliardi (il 6,3 per cento in meno).

In diminuzione risulta anche la spesa per i trattamenti accessori, in misura più che proporzionale al loro peso sulla retribuzione complessiva.

Secondo i dati elaborati dalla Corte, la spesa per retribuzioni lorde del personale a tempo indeterminato nel 2014 (107,7 miliardi) è rappresentata per oltre il 52 per cento da quella relativa al personale statale che in termini quantitativi raggruppa il 56 per cento dei dipendenti pubblici.

Il risultato complessivo, è conseguenza delle ripetute misure di contenimento del turnover e del contestuale blocco degli incrementi retributivi.



Al termine del 2014, il rapporto tra la spesa per redditi da lavoro dipendente pubblico ed il prodotto interno lordo vede l'Italia collocata tra i Paesi dell'Unione Europea maggiormente virtuosi. In linea con la media dei Paesi dell'Unione, si colloca anche il rapporto tra il numero dei pubblici dipendenti e la popolazione residente, nonché quello tra spesa di personale e spesa corrente.

Ad analoghe conclusioni conduce, secondo la citata relazione, la lettura dei dati, più analitici, contenuti nel conto annuale per il 2014 predisposto dalla Ragioneria generale dello Stato: al 31 dicembre del predetto anno, i pubblici dipendenti con rapporto di lavoro a tempo indeterminato sono risultati 3.219.000 (concentrati per oltre l'80 per cento nella scuola, nella sanità, nelle Regioni e negli enti locali e nel comparto sicurezza-difesa), con la conferma di un trend dell'occupazione nel settore pubblico ormai, come detto, da tempo in diminuzione.

La Corte, nella citata relazione, ha evidenziato come le misure restrittive della spesa di personale avviate a partire dal 2008 hanno complessivamente determinato una flessione di 7 punti percentuali del personale (circa 243.000 unità in meno).

Tale riduzione è stata omogenea sia per il settore statale che per il restante personale (rispettivamente -7,2 e -6,8 per cento).

Quanto sopra nonostante l'immissione in ruolo di personale precario della scuola (che ha determinato un incremento dei dipendenti con rapporto di lavoro a tempo indeterminato), e l'aumento dell'occupazione in alcuni comparti (come, ad esempio, i Vigili del fuoco che hanno ottenuto deroghe ai limiti del turnover o, comunque, hanno concluso, nel 2014, procedure di assunzione o di stabilizzazione da tempo avviate).

Per il 2015 la Ragioneria generale ipotizza una ulteriore diminuzione del



numero dei pubblici dipendenti pubblici di oltre un punto percentuale.

Per quanto attiene al personale pubblico con rapporto di lavoro flessibile, La Corte, nella citata relazione, lo quantifica, al termine del 2014, in circa 122.000 unità annue di cui oltre il 96 per cento in servizio presso amministrazioni non statali.

I lavoratori a tempo determinato rappresentano la categoria principale, con quasi 95.000 unità. I circa 18.000 lavoratori socialmente utili sono massimamente concentrati nel Comparto Regioni ed Autonomie locali. Decisamente modesta l'entità degli assunti con contratto di formazione lavoro.

Come accennato, le misure di contenimento della spesa nel settore dell'impiego pubblico, hanno prodotto effetti finanziari superiori alle attese ed hanno contribuito a riportare sotto controllo una variabile che rappresenta il 23,7 per cento della spesa primaria corrente delle pubbliche amministrazioni.

La Corte ha, comunque, più volte, sottolineato la severità del complessivo impianto, in materia, del decreto-legge n. 78 del 2010 e delle successive leggi di stabilità, ispirate ad analoghe finalità, che, sia pur in un contesto di moderato andamento dell'inflazione, hanno bloccato per un periodo pari a due tornate contrattuali triennali qualunque ipotesi di crescita della retribuzione dei pubblici dipendenti, cristallizzata ai valori in godimento nel 2010.

Ad avviso della Corte, il rinvio della contrattazione collettiva, oltre a porsi in contrasto con i principi di equa retribuzione delle prestazioni lavorative, costituzionalmente garantiti, ha, nella sostanza, impedito la ristrutturazione del complessivo assetto retributivo, prefigurato dall'art. 40, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001¹⁵⁸, diretta ad un

¹⁵⁸ La stessa Corte costituzionale, nella sentenza n. 178 del 2015, ha sottolineato come, per i pubblici dipendenti, il contratto collettivo concorre a dare concreta attuazione al principio di proporzionalità della retribuzione e costituisce fattore propulsivo della produttività e del merito.



utilizzo del salario accessorio quale ausilio al miglioramento dell'efficienza della pubblica amministrazione e quale incentivo alla valorizzazione del merito individuale.

In ogni caso, la Corte nella citata relazione, ha sottolineato come solo alcune delle misure restrittive adottate, nel corso degli anni dal legislatore, hanno comportato una diminuzione strutturale della spesa pubblica, come nel caso, ad esempio, della riorganizzazione dell'amministrazione scolastica, relativamente alla quale una diminuzione del personale ha realizzato un più efficiente rapporto tra docenti e studenti.

In particolare, le norme limitative del turnover, ad avviso delle sezioni riunite della Corte, producono economie a regime solo se accompagnate da contemporanei interventi di revisione delle piante organiche, che sono stati attuati solo in alcuni comparti (ministeri ed enti previdenziali), con un numero relativamente limitato di dipendenti.

Sotto il profilo applicativo, poi, la Corte ha sottolineato come le norme introdotte dal decreto-legge n. 78 del 2010 hanno dato luogo ad un sistema non coerente, in quanto ricco di deroghe, di esenzioni, di rimodulazioni e di aggiustamenti, di difficile interpretazione e gestione. Inoltre, frequenti sono state le differenze attuative nei diversi comparti ed enti, sulla base di circolari e di pareri non sempre univoci, come nel caso dell'applicazione della complessa normativa sul blocco e la riduzione dei fondi unici di amministrazione, contenuta nell'articolo 2-bis del decreto-legge n. 78 del 2010, più volte modificata ed integrata.

La Corte, poi, ha, più volte, sottolineato il progressivo aumento dell'età media dei dipendenti pubblici e la circostanza che le politiche relative al personale, non sono mai state correlate al miglioramento della produttività del settore pubblico, attraverso l'introduzione di un reale meccanismo incentivante e premiale, basato sull'introduzione di un effettivo sistema di valutazione della produttività individuale e collettiva.



Le osservazioni della Corte hanno trovato conferma nel Country report 2016, relativo all'Italia, predisposto dalla Commissione dell'Unione europea, che ha posto in luce, sulla base di una complessa serie di indicatori, come l'efficienza e l'efficacia del settore pubblico italiano siano inferiori alla media dell'Unione europea.

Ciò a causa, tra l'altro, del non chiaro riparto di competenze tra amministrazioni centrali ed autonomie locali, con sovrapposizioni, duplicazioni di interventi ed una significativa conflittualità istituzionale, della scarsa attenzione alla formazione specifica del personale, del permanere di una forte dipendenza della dirigenza pubblica nei confronti della politica e, non ultimo, da una diffusa corruzione.

Un recupero di produttività del settore pubblico è atteso dal completamento del quadro normativo delineato dalla legge delega n. 187 del 13 agosto 2015, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche.

La Corte, in due audizioni parlamentari, ha espresso le proprie valutazioni sul testo del relativo disegno di legge delega.

Con riferimento alla disciplina del personale pubblico, i criteri direttivi per l'esercizio della delega ripropongono il ruolo unico dei dirigenti, l'abolizione dell'attuale articolazione della dirigenza in due fasce, la revisione delle procedure per il conferimento degli incarichi e di quelle per il reclutamento del personale. Ulteriori disposizioni riguardano la revisione del trattamento economico e l'introduzione di un periodo massimo per il collocamento in disponibilità presso il ruolo unico, nel caso di protratto mancato conferimento di un incarico.

Sulla delineata riforma della dirigenza pubblica, la Corte ha espresso motivate perplessità.

In particolare, l'abolizione della distinzione della dirigenza in fasce, l'ampliamento



della platea dei possibili interessati al conferimento di un incarico, l'aumento dei margini di discrezionalità nella scelta dei possibili titolari, le conseguenze del mancato conferimento di una funzione, rappresentano un complesso di elementi che potrebbero limitare l'autonomia dei dirigenti rispetto agli organi politici.

La scelta, poi, di delineare modelli manageriali di gestione andrebbe temperata con la necessità di considerare, per il conferimento di incarichi specifici, anche l'esperienza e la professionalità maturate nei settori di competenza.

Ulteriori osservazioni sulla riforma riguardano la sostanziale conferma della struttura dell'assetto retributivo dei dirigenti ed, in particolare, la perdurante mancata indicazione di una misura massima della retribuzione di risultato che resta, dunque, in concreto ancora condizionata nel suo ammontare dal diverso dimensionamento dei fondi unici di amministrazione.

Come sottolineato nella citata relazione sul costo del lavoro pubblico, il non facile percorso verso politiche di personale in grado di intervenire sulle criticità strutturali del pubblico impiego è affidato anche alla ripresa dell'attività contrattuale, ormai non più rinviabile, alla luce della sentenza della Corte Costituzionale n. 178 del 24 giugno 2015.

In proposito, occorre segnalare che, recentemente, è stata sottoscritta l'ipotesi di accordo per la ridefinizione dei comparti di contrattazione e delle relative aree dirigenziali, prefigurata dall'articolo 40, comma 2, del d.l.gs n. 165 del 2001.

Le aggregazioni sono state ridotte da undici a quattro, riferite rispettivamente alle funzioni centrali, alle funzioni locali, al comparto dell'istruzione e della ricerca ed a quello della sanità.

L'accorpamento dei comparti postula, secondo la Corte, l'esigenza che la contrattazione collettiva si dia carico di un progressivo superamento delle differenze nella



struttura della retribuzione e nell'entità delle singole voci, all'interno di enti che ormai appartengono alla medesima aggregazione, anche allo scopo di favorire la mobilità del personale e consentire l'applicazione delle regole sui ruoli unici della dirigenza.

Altro rischio da evitare, per la Corte, è quello di una contrattazione minimale che, anche in relazione alla scarsità delle risorse disponibili, si limiti a prevedere incrementi indifferenziati sulle sole componenti fisse della retribuzione.

LA SANITÀ (Estensore: V.P.G. Dott. Luigi Impeciati)

1. Il finanziamento del S.S.N. 2015; 2. La spesa sanitaria 2015; 3. L'articolazione delle spese a livello regionale; 4. L'articolazione dei costi per materie e territorio; 5. Le altre funzioni di spesa; 6. Il costo medio dell'assistenza sanitaria nelle varie regioni; 7. Riflessi della crisi economica sulla sanità; 8. Prospettive future.

Secondo i dati provvisori¹⁵⁹ finora raccolti ed elaborati dal “Nuovo sistema informativo sanitario” del Ministero della Salute, l'andamento della gestione finanziaria del comparto sanitario nello scorso anno mostra accanto a taluni aspetti di stabilità sostanziale anche dati che, malgrado il positivo impatto delle varie manovre di contenimento della spesa pubblica (e sanitaria in particolare), sono indicativi di un peggioramento in alcuni settori che richiedono, ancora, ulteriori interventi correttivi.

Accanto, quindi, al positivo effetto, dal punto di vista squisitamente finanziario, dei Piani di Rientro – che ha consentito complessivamente, nell'ultimo quinquennio, una significativa riduzione delle passività –, va registrata anche l'esigenza di mantenere e affinare efficaci meccanismi di controllo della spesa nonché corretta

¹⁵⁹ Secondo quanto precisato dal Ministero della Salute i dati in commento sono da considerarsi provvisori (anche in relazione al fatto che non sono ancora chiuse le attività del Tavolo di verifica istituito presso il Ministero dell'Economia e delle finanze) ed il loro aggiornamento si riferisce al mese di aprile 2016; essi rappresentano, pertanto, una anticipazione di quelli definitivi che lo stesso Ministero provvederà a fornire in sede di consuntivo 2015, previo il loro consolidamento.



redistribuzione e utilizzo di risorse, tanto che nel 2015, in questo settore, si è registrata una pericolosa inversione di tendenza nel contenimento delle perdite, che hanno raggiunto i 350 milioni di euro.

In generale, però, i risultati finali di spesa si attestano su livelli abbastanza contenuti, rappresentati, nel più ampio quadro macroeconomico e congiunturale, da un'incidenza sul Prodotto Interno Lordo che può assumersi come costante (7,0% a fronte di un 7,1% nel 2013 e nel 2014).

L'esito prodotto, lontano da auspicabili risultati di riequilibrio finanziario - di difficile pretesa nel presente corso economico globale - dimostra come nell'ultimo periodo il trend delle risorse destinate alla sanità abbia subito una riduzione soprattutto nei finanziamenti da Irap e addizionale Irpef che trova una sua aumentata, negativa incidenza se posta a confronto con il costante, anche se leggero, aumento della spesa per la medicina convenzionata e l'assistenza ospedaliera.

E questo, malgrado l'evidente sforzo prodotto per contenere e razionalizzare l'utilizzo delle strutture e la spesa per la farmaceutica convenzionata senza incidere, in maniera significativa, sull'offerta dei servizi assistenziali essenziali, verso i quali, anzi, la Programmazione è nel senso di un costante aggiornamento sistematico per la definizione di criteri e condizioni di appropriatezza.

Offerta di servizi che non può non risentire di un lieve peggioramento del rapporto tra Ricavi e PIL (-0,2% rispetto all'anno precedente) anche se questo ha trovato un parziale bilanciamento nel miglioramento del rapporto costi/PIL (0,1 rispetto all'anno precedente).

Nel complesso, però, si può affermare che vi è stato un miglioramento della gestione sanitaria nel suo complesso; risultato a cui si è pervenuti attraverso una



puntuale programmazione e un'efficace azione di contrasto agli eccessi di spesa, soprattutto attraverso un migliorato controllo delle dinamiche di spendita, più evidente nelle regioni in Piani di rientro, anche se tuttora vulnerato da difficoltà che riguardano la dinamica di spesa di alcune voci di costo (in particolare gli acquisti di beni e servizi), suscettibili di un auspicabile, migliore coordinamento.

1. Il finanziamento del S.S.N. 2015.

Il finanziamento del Sistema sanitario nazionale è alimentato dal gettito di imposte (irap, addizionale regionale irpef, iva, accise), ricavi ed entrate proprie, trasferimenti pubblici e privati ed integrazioni a carico dello Stato.

Il complesso delle risorse acquisite, a tale titolo, nel corso del 2015 è stato pari ad **€ 114,897** miliardi (a fronte di euro 114,511 miliardi nel 2014 e di euro 113,233 miliardi nel 2013), complessivi e con un incidenza pro-capite di **€ 1.890**, leggermente superiore allo stesso termine di raffronto riferito all'anno precedente (€ 1.884).

Il dato, rapportato alla spesa complessiva sostenuta nello stesso periodo, mostra un aumento dello **0,1%** sul 2014 (in precedenza -0,1% sul 2013), che a fronte del volume generale della spesa di **€ 114,551** miliardi (nel 2014 euro 114,258 miliardi; nel 2013 euro 112,900), di cui si dirà infra, ha comportato un avanzo complessivo nazionale di settore pari a **€ 0,346** miliardi, risultato che riprende il trend positivo registrato nel 2013 (€ 0,333 miliardi, sceso ad € 253 miliardi nel 2014), consolidando il dato di tendenza già prospettato rispetto ai disavanzi registrati nel 2011 (euro -1,262 miliardi) e nel 2010 (euro -2,196 miliardi).

Anche per il 2015, le due fonti più consistenti di finanziamento sono rappresentate, rispettivamente, per il **55,2%** dal gettito stimato della quota parte di **I.V.A. ed accise**, derivante dalla contribuzione regionale prevista dal D. Lgs. n. 56/2000



(sul c.d. federalismo fiscale) e dal **26,4 %** da **Irap e addizionale Irpef**.

In termini percentuali la prima voce risulta passata dal 49,2% del 2014 e dal 48,1% del 2013 all'attuale 55,2% che, in termini assoluti, rappresenta una fonte di gettito pari ad €. 63,031 miliardi per il 2015, rispetto ad €. 56,875 miliardi del 2014, cifra già aumentata rispetto al 2013, allorché si registrarono 54,145 miliardi.

Parte significativa nell'apporto finanziario è poi rappresentata dagli ulteriori **trasferimenti da amministrazioni pubbliche e da privati** per €. 11,770 miliardi (pari al **10,3%**, valore percentuale incrementato rispetto al 2014, allorché rappresentava il 9,5%).

Costante ma positivo, ancorché in termini sicuramente ridotti, è l'apporto rappresentato dal **FSN e dalle quote vincolate a carico dello Stato** che, partendo dal dato 2013, pari a 4,207 miliardi di euro nel 2013 e 4,336 miliardi di euro nel 2014, si attesta in **4,433** miliardi di euro nel 2015, ossia il **3,9%** del finanziamento totale

In controtendenza si registra il valore, assoluto e percentuale, dei **ricavi e delle entrate proprie**: nel 2015 esso rappresenta, per €. **3,011** miliardi, un apporto che si quantifica percentualmente nel **2,6%**, in costante – anche se leggerissimo – regresso rispetto al biennio precedente (3,055 miliardi di euro nel 2014 – 2,7% - e 3,172 miliardi di euro nel 2013 – 2,8%).

Completano il quadro delle risorse fruibili dal “sistema sanità” i costi capitalizzati, che incidono per 1,695 miliardi di euro (in segno negativo per 37 milioni di euro rispetto all'anno precedente) e l'apporto degli altri Enti del S.S.N. che è stato pari, nel 2015, ad €. 0,653 miliardi, in costante – ma lieve – aumento – rispetto al 2014 (0,633 miliardi di euro) e al 2013 (0,592 miliardi di euro).

Nella tabella che segue si riportano i valori indicati, raffrontati con quelli



FINANZIAMENTO (4)	113,233	100,3	-1,1	1.880	114,511	100,2	1,1	1.884	114,897	100,3	0,3	1.890
Finanziamento SSN / PIL		7,1				7,1				7,0		
- REGIONI e PP.AA.	112,641	100,0	-1,1	1.870	113,879	100,0	1,1	1.873	114,244	100,0	0,3	1.879
Irap e Addizionale Irpef	37,466	33,3	-6,1	622	35,575	31,2	-5,0	585	30,190	26,4	-15,1	497
Fabbisogno ex D.L.vo 56/00 (Iva e Accise)	54,145	48,1	2,2	899	56,875	49,9	5,0	936	63,031	55,2	10,8	1.037
Riparto quota premiale	0,430				1,924				0,274			
Ulteriori Trasferimenti da Pubblico e da Privato	11,531	10,2	-5,3	191	10,767	9,5	-6,6	177	11,770	10,3	9,3	194
Ricavi e Entrate Proprie varie	3,172	2,8	-3,9	53	3,055	2,7	-3,7	50	3,011	2,6	-1,4	50
FSN e Quote Vincolate a carico dello Stato	4,207	3,7	5,1	70	4,336	3,8	3,1	71	4,433	3,9	2,2	73
Costi capitalizzati	1,559				1,732				1,695			
Rettifiche e utilizzo fondi	0,130				(0,386)				(0,160)			
ALTRI ENTI DEL SSN (3)	0,592		-8,5		0,633		6,9		0,653		3,2	
Finanziati con Quote Vincolate a carico dello Stato												
DISAVANZO (5)	0,333	-0,3	42,8	6	0,253	-0,2	24,0	4	0,346	-0,3	36,5	6
Disavanzo SSN / PIL		-0,0				-0,0				-0,0		
Disavanzo a carico dello Stato												
Disavanzo a carico dello Stato coperto con Fondi appositi												
Disavanzo a carico delle Regioni	0,333				0,253				0,346			

Fonte : MINISTERO DELLA SALUTE : NSIS, dati di consuntivo per tutti gli anni.

Per il calcolo del procapite relativo all'anno 2011 e all'anno 2012 e 2013 è stata presa come riferimento rispettivamente la popolazione al 31 dicembre 2011, al 1 gennaio 2012 e all'1 gennaio 2013. La finalità di tale scelta è derivata dalla necessità di evitare distorsioni derivanti dal censimento effettuato nel corso del 2011. Conseguentemente, la popolazione presa come riferimento negli ultimi due anni risulta la medesima.

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

(1) Per Spesa del SSN si intende la somma dei costi delle sole funzioni assistenziali con il saldo della gestione straordinaria (Ricavi straordinari e Costi straordinari, Costi stimati per accantonamenti e Variazione delle rimanenze) e con il saldo relativo all'intramoenia.

A partire dall'anno 2011 sono stati inclusi nella spesa gli ammortamenti e nel finanziamento i costi capitalizzati, secondo le regole definite dal Tavolo di verifica nella riunione del 24 marzo 2011 concernente l'avvio del processo di armonizzazione dei procedimenti contabili previsto dall'Intesa Stato-Regioni del 3 dicembre 2009 e dai decreti legislativi attuativi del federalismo fiscale.

Dal 2012, in relazione all'entrata in vigore del D.lgs 118/2011 e alla definizione di principi contabili uniformi contenuti nell'articolo 29 del predetto decreto legislativo, gli ammortamenti sono stati considerati nel loro totale complessivo risultante dal modello CE, così come dal lato dei ricavi per i costi capitalizzati.

Sempre in relazione all'entrata in vigore del D.lgs 118/2011 a partire dall'anno 2012, l'aggregato della spesa sanitaria include anche il saldo delle voci rivalutazioni e svalutazioni.



Dal 2013, poiché nel riparto compare la mobilità internazionale, essa è stata considerata nel conteggio della spesa. È valorizzata, però, in base ai modelli ce, in termini di saldo tra attiva e passiva.

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

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

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

La rappresentazione pone in evidenza come pressoché immutati siano da considerare i finanziamenti nel loro complesso, anche se particolare rilievo dev'essere attribuito alla voce connessa alle imposte indirette, che ha "segnato" un aumento percentuale di oltre cinque punti. Questo, in contrapposizione al gettito derivante dalle imposte dirette, sceso dal 31,2% al 26,4% e alla costante minore entrata derivante da risorse proprie del "sistema sanità".

Una riflessione che se ne può ricavare è che, in primo luogo, la sanità non riesce a implementare una propria capacità di finanziamento, vuoi per evidenti difficoltà congiunturali della popolazione che richiede assistenza sanitaria sia perché non riesce, attraverso i meccanismi del proprio circuito prestazionale, ad incrementare l'ingresso di un tale tipo di risorse.

In questo potrebbe essere utile il lavoro dell'istituenda Commissione permanente composta da rappresentanti dei Ministeri della Salute, dell'Economia e delle Finanze nonché rappresentati regionali allo scopo di aggiornare le tariffe di riferimento per la remunerazione delle tariffe di assistenza, anche protesica.

In secondo luogo, il costo della sanità non solo trova la propria fonte – quasi esclusiva - nell'imposizione fiscale (com'è d'altronde logico attendersi) ma quest'ultima è altresì rappresentativa di un sempre più elevato costo unitario, ulteriore segno della distonia esistente tra la popolazione normativamente chiamata alla contribuzione fiscale e quella che effettivamente ne beneficia.



2. La spesa sanitaria 2015.

La spesa complessiva del Servizio sanitario nazionale per l'anno 2015 - cioè la somma dei costi di produzione delle sole funzioni assistenziali con il saldo della gestione straordinaria (ricavi straordinari e costi straordinari, costi stimati per accantonamenti e variazione delle rimanenze) e con il saldo relativo all'intramocnia, ai quali si sono aggiunti dal 2001 anche gli ammortamenti - è ammontata complessivamente a € 114,551 miliardi (contro € 114,258 miliardi del 2014 ed € 112,900 miliardi del 2013, di cui € 113,898 miliardi relativi a regioni e province autonome (quasi il 100 % del totale) e € 0,653 miliardi relativi agli enti finanziati direttamente dallo Stato (finanziamento corrente della Croce Rossa Italiana e degli Istituti zooprofilattici sperimentali, rimborso mutui pre-riforma della Cassa Depositi e prestiti, borse di studio per gli specializzandi universitari, Centro nazionale trapianti e, dal 2011, anche altre amministrazioni pubbliche per gli accertamenti medico-legali ai pubblici dipendenti) - rispettando sostanzialmente, nell'articolazione interna, le stesse dimensioni percentuali dell'anno precedente - con un'incidenza sul P.i.l. del 7,0% (dato in leggera diminuzione rispetto al precedente del 7,1%, ma sostanzialmente in linea con quello dell'ultimo periodo storico).

Considerato che le risorse acquisite per il finanziamento del S.S.N. si sono attestate a € 114,897 miliardi (nel 2014 erano pari ad € 114,511 e nel 2013 erano di € 113,233), l'avanzo del settore, come già detto, è quantificabile in € 0,346 miliardi, saldo positivo quasi interamente a favore di regioni e province autonome

Le fonti ordinarie di finanziamento hanno coperto, quindi, l'intero fabbisogno. Rispetto all'anno precedente, si è registrato un aumento percentuale della spesa di 0,26% a livello nazionale (a fronte del 1,20% dell'anno precedente e del -0,9 del 2013), mentre a livello regionale l'incremento si è attestato su di un modesto 0,2%.



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

Allegato 1

COSTI	COSTI DEL S.S.N.											
	2013				2014				2015			
	Composizione	+/-		Pro-capite	Composizione	+/-		Pro-capite	Composizione	+/-		Pro-capite
		Anno	precede.			Anno	precede.			Anno	precede.	
		Euro	%			Euro	%			Euro	%	
	115,214	100,0	-0,8	1.913	116,700	100,0	1,3	1.937	116,321	100,0	-0,3	1.914
PIL e Costi SSN / PIL	1.604,478	7,2	-0,5	26.637	1.611,884	7,2	0,5	26.760	1.636,372	7,1	1,5	26.919
- REGIONI e PP.AA	114,622	100,0	-0,7	1.903	116,067	100,0	1,3	1.922	115,668	100,0	-0,3	1.903
Personale	35,090	30,6	-1,4	583	34,779	30,0	-0,9	577	34,610	29,9	-0,5	569
Beni e altri Servizi	36,563	31,9	0,040	607	38,178	32,9	4,417	634	38,385	33,2	0,541	631
Costi Straordinari, Stimati e Variazione Rimanenze	0,825	0,7	-21,7	14	0,927	0,8	12,4	15	0,387	0,3	-58,3	6
Medicina Generale convenzionata	6,609	5,8	-0,6	110	6,614	5,7	0,1	110	6,615	5,7	0,0	109
Farmaceutica convenzionata	8,616	7,5	-3,1	143	8,390	7,2	-2,6	139	8,233	7,1	-1,9	135
Specialistica convenzionata e accreditata	4,679	4,1	-1,6	78	4,572	3,9	-2,3	76	4,583	4,0	0,2	75
Riabilitativa accreditata	1,857	1,6	-1,4	31	1,810	1,6	-2,5	30	1,758	1,5	-2,9	29
Integrativa e protesica convenzionata e accreditata	1,865	1,6	0,7	31	1,854	1,6	-0,6	31	1,869	1,6	0,8	31
Altra Assistenza convenzionata e accreditata	7,100	6,2	4,4	118	7,349	6,3	3,5	122	7,708	6,7	4,9	127
Ospedaliera accreditata	8,538	7,4	0,1	142	8,712	7,5	2,0	145	8,779	7,6	0,8	144
Mobilità verso B. Gesù (1)	0,193		16,2		0,195		0,9		0,206		6,1	
Mobilità verso Smom (1)	0,039		7,9		0,040		1,1		0,037		-5,6	
Ammortamenti	2,502				2,528				2,426			
Svalutazioni	0,146				0,121				0,072			
- ALTRI ENTI DEL SSN (2)	0,592		-8,5		0,633		6,9		0,653		3,2	
Finanziati con Quote Vincolate a carico dello Stato												
RICAVI	115,547	100,3	-1,0	1.918	116,953	100,2	1,2	1.924	116,667	100,3	-0,2	1.919
Ricavi SSN / PIL		7,2				7,3				7,1		
- REGIONI e PP.AA	114,955	100,0	-0,9	1.908	116,320	100,0	1,2	1.914	116,014	100,0	-0,3	1.908



Irap e Addizionale Irpef	37,466	32,6	-6,1	622	35,575	30,6	-5,0	585	30,190	26,0	-15,1	497
Fabbisogno ex D.L. vo 56/00 (Iva e Accise)	54,145	47,1	2,2	899	56,875	48,9	5,0	936	63,031	54,3	10,8	1.037
Riparto quota premiale	0,430				1,924			32	0,274			
Ulteriori Trasferimenti da Pubblico e da Privato	11,531	10,0	-5,3	191	10,767	9,3	-6,6	177	11,770	10,1	9,3	194
Ricavi e Entrate Proprie varie	4,281	3,7	-3,3	71	4,170	3,6	-2,6	69	4,059	3,5	-2,7	67
Ricavi Straordinari	1,203	1,0	20,0	20	1,325	1,1	10,2	22	0,722	0,6	-45,5	12
FSN e Quote Vincolate a carico dello Stato	4,207	3,7	5,1	70	4,336	3,7	3,1	71	4,433	3,8	2,2	73
Costi capitalizzati	1,559				1,732				1,695			
Rivalutazioni	0,003				0,002				0,001			
Rettifiche e utilizzo fondi	0,130				(0,386)				(0,160)			
- ALTRI ENTI DEL SSN (2)	0,592		-8,5		0,633		6,9		0,653		3,2	
Finanziati con Quote Vincolate a carico dello Stato												
RISULTATO DI ESERCIZIO (3)	0,333	-0,3	-42,8	6	0,253	-0,2	-24,0	4	0,346	-0,3	36,5	6
Risultato di Esercizio SSN / PIL		-0,0				-0,0				-0,0		
Perdita a carico dello Stato												
Perdita a carico dello Stato coperta con Fondi appositi												
Perdita a carico delle Regioni	0,333				0,253				0,346			

Fonte : **MINISTERO DELLA SALUTE** : NSIS, dati di consuntivo per tutti gli anni. Per il 2012, per il 2013 e per il 2014 i dati sono stati aggiornati rispettivamente alla data del 9 dicembre 2014, 15 dicembre 2015 e 4 aprile 2016. Per il 2015 i dati sono aggiornati al IV trimestre alla data del 22 aprile 2016

(*) Il dato relativo all'anno precedente non è disponibile o è diversamente classificato.

I dati sopra riportati possono divergere in parte da quelli Istat, a causa di differenti criteri utilizzati per la rilevazione di alcune voci di finanziamento e di spesa. Per il 2011 e 2012 sono compresi gli ammortamenti (*)

1.-A partire dall'anno 2011 sono stati inclusi tra i costi gli ammortamenti e nel finanziamento i costi capitalizzati, secondo le regole definite dal Tavolo di verifica nella riunione del 24 marzo 2011 concernente l'avvio del processo di armonizzazione dei procedimenti contabili previsto dall'Intesa Stato-Regioni del 3 dicembre 2009 e dai decreti legislativi attuativi del federalismo fiscale.

Dal 2012, in relazione all'entrata in vigore del D.lgs 118/2011 e alla definizione di principi contabili uniformi contenuti nell'articolo 29 del predetto decreto legislativo, gli ammortamenti sono stati considerati nel loro totale complessivo risultante dal modello CE, così come dal lato dei ricavi per i costi capitalizzati. Sempre in relazione all'entrata in vigore del D.lgs 118/2011 a partire dall'anno 2012, l'aggregato della spesa sanitaria include anche il saldo delle voci rivalutazioni e svalutazioni.

(1) I costi relativi al B. Gesù e allo Smom (Sovrano Militare Ordine di Malta) sono da imputarsi alle funzioni "Specialistica convenzionata e accreditata" e "Ospedaliera accreditata".

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

(3) Corrispondente alla somma algebrica dei risultati di esercizio delle singole Regioni e delle Province Autonome di Trento e Bolzano.

	2013	2014	2015
Popolazione	60.233.948	60.789.140	60.795.612
Costi	115,214	116,700	116,321
Ricavi	115,547	116,953	116,667
Disavanzo	0,333	0,253	0,346
PIL	1.604,478	1.611,884	1.636,372



Quanto all'aspetto economico della gestione del "sistema sanità", il sostenimento di costi per l'acquisto di fattori produttivi e il conseguimento di ricavi per la vendita di beni e la prestazione di servizi ha mostrato un risultato di esercizio pari ad €. 0,346 miliardi, scaturente da ricavi di regioni e province autonome pari ad €. 116,014 a fronte di costi ammontanti ad €. 115,668 miliardi.

Il risultato è dovuto, ad una confermata riduzione dei costi per il personale, passato da €. 34,779 nel 2014 ad €. 34,610 nel 2015, molto più incisiva nelle regioni in Piano di rientro, mentre un ulteriore incremento, seppur modesto, si è avuto riguardo all'acquisizione di beni e servizi, che da €. 36,563 miliardi nel 2013 era passato ad €. 38,178 miliardi nel 2014. Nel 2015 vi è stato, come detto, un aumento che ha fissato il totale ad €. 38,385 miliardi e, questo, malgrado quanto disposto con il D.L. n. 98/2011 in materia di istituzione dell'Osservatorio dei contratti che ha dotato la programmazione e la razionalizzazione dell'acquisto di beni di un elenco di prezzi che funge (o almeno dovrebbe) da punto di riferimento per il settore.

3. L'articolazione delle spese a livello regionale.

Preliminare ad un esame dei risultati registrati nel corso del 2015 è la precisazione che ogni regione prevede sistemi di compartecipazione alla spesa sanitaria ma non in maniera uniforme, essendo presenti differenziazioni in relazione alle prestazioni su cui si applicano sia a quelle esenti.

In particolare, le compartecipazioni alla spesa per prestazioni ambulatoriali specialistiche e per quelle di Pronto Soccorso (nei casi previsti) sono comuni in ogni ambito regionale, mentre non uniforme si presenta la richiesta di un ticket per le prestazioni farmaceutiche convenzionate (non lo prevedono Valle d'Aosta, Provincia



Autonoma di Trento, Friuli Venezia Giulia, Marche e Sardegna¹⁶⁰).

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

Dalla tabella sotto riportata, nella quale regioni e province sono indicate secondo l'ordine decrescente in valore assoluto, si può osservare come, per lo più, i volumi di spesa risultino ugualmente dimensionati, come lo erano stati negli anni passati, cosicché le varie posizioni in "classifica" rimangono sostanzialmente identiche a quelle già note, nonostante gli aumenti e le diminuzioni pur avutesi.

A fronte di una media nazionale comportante un aumento dell'0,7%, (che conferma un trend di crescita che nel 2014 è stato dell'1,0% mentre nel 2013 vi era stata una contrazione dello -0,9%) l'ente territoriale che ha fatto registrare un significativo aumento percentuale è stata la Provincia Autonoma di Bolzano (+3,7%) ma su valori superiori alla media nazionale si sono attestate anche l'Umbria (1,6%), l'Emilia Romagna e il Lazio (entrambe con 1,3%), la Provincia Autonoma di Trento (1,2%), la Campania (0,8%).

La spesa è rimasta pressoché invariata nelle regioni Liguria (0,0%) e Basilicata (-0,1) mentre nella media nazionale si è posizionato il Veneto (+1,0%). Tutte le altre Regioni si sono attestate mediamente su valori oscillanti, tra i quali spicca, il valore negativo (e quindi rimarchevole sotto un profilo di risparmio) del Molise (-3,5%, che va ad aggiungersi al -5,7% dell'anno precedente).

Relativamente alla distribuzione territoriale, è appena il caso di ricordare come nel 2008 i maggiori aumenti di spesa si erano generalmente concentrati nelle regioni

¹⁶⁰ Fonte: Agenzia Nazionale per i Servizi Sanitari regionali



setteentrionali (Friuli Venezia Giulia, Valle d'Aosta, provincia di Trento); nel 2009 il fenomeno si era, poi, rivelato più equamente distribuito territorialmente, riguardando realtà di nord, centro ed isole; nel 2010, questo andamento si è nuovamente modificato, tornando a concentrare i maggiori incrementi percentuali ancora nelle aree settentrionali.

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

Nel 2012 i maggiori incrementi si sono registrati nuovamente in prevalenza nel nord (in particolare Emilia, Veneto, P.A. Bolzano e P.A. Trento).

Nel 2013 si era registrata una diffusa diminuzione della spesa tranne che per il Molise (+4,7%) e la Lombardia (+0,8%), le altre oscillavano tra il -2,5% (Piemonte) e lo 0,0% (Valle d'Aosta, Puglia e Sicilia).

Nel 2014, infine, come già detto, il trend in aumento aveva fatto registrare il maggior incremento nelle regioni meridionali.

In valori assoluti, la Lombardia rimane di gran lunga la regione che gestisce il più alto volume di assistenza sanitaria in termini finanziari, seguita, come di consueto, da Lazio, Campania, Veneto, Emilia Romagna, Sicilia e Piemonte.

La più significativa percentuale in diminuzione, secondo questi primi dati provvisori, concerne, come detto, il Molise (- 3,5%), mentre le altre regioni, che hanno avuto una contrazione di spesa hanno fatto registrare valori percentuali inferiori all'unità; si tratta, in qualche caso, di alcune regioni impegnate nei piani di rientro dei disavanzi.

Spese per Regione del S.S.N. per l'anno 2015 a confronto con il 2014 (milioni di euro)				
	2014 (*)		2015 (*)	
		+ / -		+ / -
		anno		anno
		preced.		preced.
		%		%



LOMBARDIA	18.750,76	2,5	18.721,95	-0,2
LAZIO	11.059,15	0	11.201,74	1,3
CAMPANIA	10.205,41	1,7	10.285,84	0,8
VENETO	8.928,69	1,1	8.992,13	0,7
E. ROMAGNA	8.548,03	0	8.666,46	1,4
SICILIA	8.992,39	1,4	8.955,58	-0,4
PIEMONTE	8.393,71	-0,1	8.344,29	-0,6
TOSCANA	7.235,48	2,1	7.251,81	0,2
PUGLIA	7.372,67	1,8	7.416,41	0,6
CALABRIA	3.651,13	0,8	3.660,81	0,3
SARDEGNA	3.377,68	1,3	3.360,87	-0,5
LIGURIA	3.277,58	0,6	3.276,51	0,0
MARCHE	2.848,63	0,8	2.839,58	-0,3
FRIULI	2.404,58	-2,8	2.392,20	-0,5
ABRUZZO	2.491,33	1,6	2.470,16	-0,8
UMBRIA	1.660,42	0,7	1.688,14	1,7
PA TRENTO	1.203,52	0,4	1.188,80	-1,2
PA BOLZANO	1.134,13	-0,4	1.176,41	3,7
BASILICATA	1.092,46	1	1.091,01	-0,1
MOLISE	643,23	-5,7	620,47	-3,5
V. AOSTA	282,37	-4,3	281,55	-0,3
TOTALE	113.553,34		113.882,73	0,3

(*)Fonte : MINISTERO DELLA SALUTE : NSIS, dati di consuntivo per tutti gli anni ad eccezione dell'ultimo anno. Per il 2014 e 2015 i dati sono aggiornati rispettivamente alla data, del 4 aprile 2015 e del 22 aprile 2015.

- Per Spesa del SSN si intende la somma dei costi delle sole funzioni assistenziali con il saldo della gestione straordinaria (Ricavi straordinari e Costi straordinari, stimati e variazione delle rimanenze) e con il saldo relativo all'intramoenia
- I dati sopra riportati possono divergere in parte da quelli Istat, a causa di differenti criteri utilizzati per la rilevazione di alcune voci di finanziamento e di spesa.

A partire dall'anno 2011 sono stati inclusi nella spesa gli ammortamenti, secondo le regole definite dal Tavolo di verifica nella riunione del 24 marzo 2011 concernente l'avvio del processo di armonizzazione dei procedimenti contabili previsto dall'Intesa Stato-Regioni del 3 dicembre 2009 e dai decreti legislativi attuativi del federalismo fiscale.

Dal 2012, in relazione all'entrata in vigore del D.lgs 118/2011 e alla definizione di principi contabili uniformi contenuti nell'articolo 29 del predetto decreto legislativo, gli ammortamenti sono stati considerati nel loro totale complessivo risultante dal modello CE.

Sempre in relazione all'entrata in vigore del D.lgs 118/2011 a partire dall'anno 2012, l'aggregato della spesa sanitaria include anche il saldo delle voci rivalutazioni e svalutazioni.

Si ricomprendono inoltre: i valori della mobilità passiva verso il Bambin Gesù e lo Snom; tra i costi, quelle partite, qualora valorizzate, relative alla mobilità infraregionale.

4. L'articolazione dei costi per materie e territorio.

La disaggregazione delle spese per materie e per ambiti territoriali consente di



apprezzare, con migliore significatività, l'andamento della spesa, soprattutto con riguardo ai trend di crescita (o meno) delle singole "voci" e, quindi, con la possibilità di poter cogliere i settori sui quali è stato possibile incidere maggiormente (anche attraverso una diversa riallocazione) e quelli che possono definirsi "strutturati", nei quali le oscillazioni non possono modificare, in misura pregevole, la rigidità della "voce" pertinente.

In questo contesto emerge, come si potrà vedere, che non sempre le regioni con maggiore volume di spesa hanno confermato la stessa tendenzialità per ognuna delle voci, ma in taluni casi e per singole "poste" non solo si assiste ad un'alternanza nelle posizioni della relativa graduatoria, ma all'interno della stessa regione si assiste ad andamenti oscillanti che dipendono, talvolta, da esigenze contingenti.

In via generale va registrato positivamente il tendenziale miglioramento nella gestione dei Piani di rientro, ancorché in presenza di talune criticità e limiti comuni a realtà gestionali.

a) Il costo del personale

I dati contabili mostrano che nel corso del 2015 si è potuta registrare (con conferma del trend) una percentuale inferiore alla precedente (29,9% nel 2015 a fronte del 30,7% del 2014 e del 31,3% del 2013), pur confermandosi che l'aggregato di spesa relativo alla gestione delle risorse umane è il secondo per incidenza sui costi sostenuti dal S.S.N. (dopo quello relativo ai beni e servizi), che alla fine dello scorso anno ha fatto registrare un volume di spesa di € 34,61 miliardi (contro euro 34,779 miliardi del 2014 ed euro 35,092 miliardi del 2013), con una diminuzione di circa € 0,2 miliardi in assoluto e con una diminuzione percentuale del -0,5% rispetto al dato precedente, in leggera regressione rispetto ai dati, pur sempre in costante diminuzione, registrati nel



periodo 2012-2014, in chiara controtendenza rispetto agli aumenti avutisi nel periodo 2010-2012.

Per quanto concerne, invece, la distribuzione territoriale della spesa dell'aggregato, si è confermato il dato che vede che i maggiori costi sono concentrati, nell'ordine, in Lombardia, Emilia Romagna, Sicilia, Piemonte, Veneto, Lazio, Campania e Toscana anche se, va detto per una corretta lettura, che quest'ordine decrescente non corrisponde pienamente a quello generale di spesa e lascia, quindi, presumere una differente allocazione di risorse umane sul territorio nazionale, non sempre in coerenza con i costi generali dell'attività svolta.

Analizzando il dato globale attraverso le sue componenti, si apprezza che, nel corso del 2015, pur a fronte di noti provvedimenti di contenimento relativamente a incrementi di organico effettivo, si sono avuti ulteriori (ma non generalizzati) aumenti dei costi, come espressi nella tabella che segue:

Spese per Personale delle Regioni del S.S.N. per l'anno 2015 a confronto con il 2014 e 2013					
	2013	2014 (*)		2015 (*)	
			+/- anno preced.		+/- anno preced.
			%		%
LOMBARDIA	5.041.064,00	5.002.158,00	-0,8	5.004.335,00	0,0
E. ROMAGNA	2.993.301,00	2.976.779,00	-0,6	2.976.779,00	0,0
SICILIA	2.861.358,00	2.826.850,00	-1,2	2.798.629,00	-1,0
PIEMONTE	2.831.768,00	2.804.415,00	-1,0	2.796.482,00	-0,3
VENETO	2.742.439,00	2.733.369,00	-0,3	2.733.560,00	0,0
LAZIO	2.813.820,00	2.747.306,00	-2,4	2.708.779,00	-1,4
CAMPANIA	2.829.711,00	2.756.945,00	-2,6	2.682.780,00	-2,7
TOSCANA	2.518.990,00	2.523.935,00	0,2	2.531.476,00	0,3
PUGLIA	1.983.385,00	1.988.499,00	0,3	1.983.317,00	-0,3
SARDEGNA	1.177.925,00	1.188.745,00	0,9	1.191.103,00	0,2
CALABRIA	1.182.536,00	1.153.150,00	-2,5	1.146.615,00	-0,6
LIGURIA	1.097.678,00	1.090.125,00	-0,7	1.085.459,00	-0,4
MARCHE	990.873,00	987.686,00	-0,3	991.168,00	0,4
FRIULI	948.509,00	937.629,00	-1,1	923.614,00	-1,5



ABRUZZO	764.966,00	762.398,00	-0,3	762.987,00	0,1
UMBRIA	610.861,00	610.531,00	-0,1	613.426,00	0,5
PA BOLZANO	591.724,00	577.781,00	-2,4	579.805,00	0,4
PA TRENTO	420.647,00	421.264,00	0,1	421.863,00	0,1
BASILICATA	376.869,00	377.603,00	0,2	376.710,00	-0,2
MOLISE	198.048,00	196.733,00	-0,7	192.672,00	-2,1
V. AOSTA	113.595,00	114.693,00	1,0	113.293,00	-1,2
TOTALE	35.090.067,00	34.778.594,00	-0,9	34.614.852,00	-0,5

b) L'acquisto di beni e altri servizi.

Sul fronte della spesa, se il costo totale per le risorse umane è leggermente diminuito (-0,5%), quello dei beni e servizi va in decisa controtendenza, soprattutto per quanto riguarda gli acquisti dei beni che ha fatto registrare, nel decorso anno, un ulteriore aumento del **8,1%**, rispetto al dato, ancor più significativo del rapporto 2014/2013, attestatosi su un incremento del 4,6%

In deciso aumento anche il costo dell'aggregato "beni e altri servizi" (+5,4%, superiore anche al dato percentuale dell'anno precedente, allorché aveva fatto registrare un incremento del 3,4% rispetto al 2013) che evidenzia (finora) un dato di consuntivo di **€ 38,385** miliardi (euro 38.178 miliardi nel 2014 ed euro 36,563 miliardi nel 2013), con un aumento, in valori assoluti, di circa **2,07** miliardi di euro e che rappresenta la voce di maggior peso sul comparto (seguita da quella del personale), con un'incidenza percentuale del **33,2%** (32,4% nel 2014).

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

Per quanto riguarda la distribuzione territoriale della spesa dell'aggregato, il



maggior volume di costi si è confermato essere in Lombardia, Campania, Lazio, Veneto, Emilia Romagna, Piemonte, Toscana, Sicilia e Puglia.

Rispetto all'esercizio precedente, talune regioni hanno presentato sostanziali aumenti come la Campania 10,7%, la Provincia Autonoma di Bolzano 5,85%, la Lombardia 5,7%, il Veneto 4,8%, l'Umbria 4,2%, l'Emilia Romagna 3,5%, altri in termini più contenuti, come il Piemonte 0,3% mentre in altre, Lazio, Valle d'Aosta e Liguria ad un aumento dei beni si è registrato un minore costo per altri servizi, segno evidente che alla maggiore domanda di assistenza cui dare ineludibile riscontro si è avuto come riscontro, per un contenimento globale dei costi, una diminuzione di quello di altri servizi, soprattutto non sanitari.

c) La spesa farmaceutica convenzionata

Nel 2015 ha trovato conferma l'andamento di riduzione dei costi per la farmaceutica convenzionata che ha fatto registrare, nell'anno € 8,233 miliardi, con un risparmio, rispetto all'anno precedente, dell'1,9%. In questo, è proseguito l'effetto delle manovre di contenimento della spesa farmaceutica, che nel 2014 aveva assorbito € 8,390 miliardi - dato di per sé già significativo perché mostrava una contrazione, rispetto all'anno precedente di -2,6% (rispetto al -3,1% del 2013) - e che, in termini di incidenza sul comparto conferma, anche se in modo lieve, un'ulteriore diminuzione che passa dal 7,2% al 7,1%.

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

Rispetto all'anno precedente, molte regioni hanno proseguito nell'opera di



diminuzione della spesa, ad eccezione dell'Umbria (+3%), la Basilicata (+2,8%), la Lombardia (+2%), la Campania (+1,4%), le Marche (+1,3%), il Lazio (+0,4%) che hanno fatto registrare un aumento, in valore assoluto, di euro **50,653** milioni, mentre le diminuzioni più evidenti si sono registrate in Valle d'Aosta (-9,7%), Puglia (-8,2%), Sardegna (-4,7%), Molise (-4,2%) e l'Emilia Romagna (-3,8%). Sostanzialmente stabili il Piemonte, la Provincia Autonoma di Bolzano, il Veneto e l'Abruzzo.

I risultati emersi nell'ultimo quinquennio dimostrano come la spesa farmaceutica rappresenti uno snodo focale nell'opera di contenimento: se da un lato la diminuzione sembra potersi attribuire all'acquisto di medicinali nell'assistenza convenzionata, dall'altro si è assistito ad un incremento degli acquisti dei farmaci da parte delle strutture pubbliche (sia come somministrazione diretta che come distribuzione). Contribuiscono, a tale incremento, il costo dei farmaci innovativi e la non risolta questione dei *payback* farmaceutici.

d) La spesa per l'assistenza ospedaliera accreditata

Si conferma, in rapporto col biennio precedente, sostanzialmente stabile la spesa per l'assistenza ospedaliera accreditata (7,7% nella composizione del comparto), con un valore assoluto di €. **8,779** miliardi, appena superiore a quello dell'anno precedente (€. **8,712** miliardi).

Per quanto riguarda la distribuzione territoriale della spesa dell'aggregato, i maggiori costi si sono concentrati, come negli anni scorsi, in Lombardia, Lazio, Campania, Puglia e Sicilia (che, considerate insieme, raggiungono il 66% del totale); i minori costi (in valori assoluti – per evidenti ragioni demografiche) si riscontrano, invece, in Valle d'Aosta e Basilicata, ma nella prima, in termini percentuali, si è registrato un aumento del 16,6%). Le altre regioni che hanno fatto registrare i maggiori



aumenti sono state la Liguria (+ 6%, che conferma la tendenza all'aumento, lo scorso annuo è stato +14,4%) e l'Abruzzo (+ 4,12%).

Quasi tutte le altre regioni hanno fatto registrare valori sostanzialmente analoghi a quelli dell'anno precedente, con modesti aumenti tra l'1 e il 2%, così da lasciar ritenere che si tratti di una voce di spesa che può ritenersi sotto controllo e tendenzialmente stabile.

e) La spesa per la medicina generale e convenzionata

Nell'anno, questa voce di spesa si è sostanzialmente attestata sugli stessi valori, assoluti e percentuali, dell'anno precedente (€ 6,615 miliardi, pari ad un'incidenza del 5,8% delle complessive voci di spesa), in leggero ribasso rispetto ai dati del 2013 (€ 6,609 miliardi e 5,9%).

Per quanto riguarda la distribuzione territoriale della spesa dell'aggregato, i maggiori costi si sono registrati in Lombardia, Campania (anche se ha registrato un valore più basso rispetto all'anno precedente), Lazio, Sicilia, Veneto, Emilia Romagna e Puglia.

L'Umbria (+1,7%) e la Toscana (+1,4%), hanno fatto registrare l'aumento percentuale maggiore dell'anno, seguite dalle Province Autonome di Trento (+1%) e Bolzano (+0,8%) ed il Veneto (+0,9%), mentre a riequilibrare la spesa hanno, invece, contribuito, i risparmi delle regioni Friuli V.G., Liguria, Marche, Puglia, Calabria e Sardegna. Sostanzialmente invariata la spesa nelle altre.

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

Questa voce di spesa riunisce le altre prestazioni assistenziali a carico del S.S.N., diverse da quelle tipiche; concerne, per la maggior parte, le cure termali e quelle destinate alle categorie più deboli (anziani, disabili, tossicodipendenti, alcolisti,



psicolabili, ecc.). Il costo totale di € 7,708 miliardi (€ 7,349 nel 2014 ed € 7.100 miliardi nel 2013) evidenzia un'incidenza in costante crescita nell'aggregato, non solo in valori assoluti anche in termini percentuali, passando dal 6,3% del 2013 al 6,8% del 2015, (quinta voce di spesa, in questo senso, nel 2013-2015, mentre era stata la sesta - sempre in percentuale - negli anni 2010-2011) e trova la sua *ratio*, da un lato, nella circostanza positiva del prolungamento della vita media della popolazione e, dall'altro, nell'impoverimento sensibile della stessa popolazione, con un aumento complessivo, pertanto, della domanda assistenziale da parte delle classi sociali più deboli.

Per quanto riguarda la distribuzione territoriale della spesa dell'aggregato, balza all'evidenza l'anomalo maggior costo sostenuto dal Friuli V. G. (+ 121%), cui segue l'implementazione dei costi avvenuta nella regione Marche (+15,9%), Puglia (+ 12,5%), in Sicilia (+ 7,8%), in Sardegna (+7,6%), in Umbria (+7,14%), nella P.A. di Bolzano (+ 6,3%), nel Lazio (+ 5,3%) e in Piemonte (+ 4,4%).

Minori incrementi si sono registrati in Toscana (+3,4%), Campania (+3,3%), Emilia Romagna (+ 3,1%), Lombardia (+2,3%) e Sicilia (+6,7%), mentre la diminuzione più sensibile si è registrata l'anno scorso in Valle d'Aosta (-10,5%).

g) La spesa specialistica convenzionata e accreditata.

Stabile rispetto al risultato dell'anno precedente (quando aveva fatto registrare invece -2,3% rispetto al 2013), anche questa voce di spesa, ammontante nel 2015 ad € 4,583 miliardi mentre nel 2014 era stata di 4,572 con incidenza ormai sostanzialmente stabile, pari al 4,0% del comparto. Detta spesa concerne le prestazioni per assistenza specialistica convenzionata di vario tipo (SUMAI, ospedali classificati, istituti di cura e ricovero a carattere scientifico privati ed altri operatori privati accreditati).

Per quanto riguarda la distribuzione territoriale della spesa dell'aggregato, i



maggiori costi si sono registrati, anche per detta voce, in Lombardia, seguita dalla Campania, dal Lazio, dalla Sicilia, dal Veneto e dalla Sardegna.

Sotto il profilo percentuale, la differenziazione fra aree territoriali si presenta particolarmente accentuata: si va dagli incrementi, comunque più complessivamente meno sostenuti rispetto all'anno precedente, della P.A. di Bolzano (+15,4%), Emilia Romagna (+6,7%) e Toscana (+2,8%) alle diminuzioni del Molise (-15,9%), Valle d'Aosta (-7,7%), Friuli V. G. (-7,54%), Piemonte (-3,9%), Abruzzo (-3,7%).

h) La spesa per la riabilitativa accreditata.

In linea con la tendenza dell'anno precedente, quando era già diminuita (-2,5% rispetto al 2013), questa voce di spesa ha confermato il trend in discesa (-2,9%).

Infatti, nel 2015 la spesa complessiva è stata di €1,758 miliardi, mentre nel 2014 la spesa per la riabilitativa accreditata è ammontata a quasi euro € 1,810 miliardi (contro 1,857 del 2013; 1,883 del 2012; 1,954 del 2011), mantenendo, con il suo 1,5%, un'incidenza stabile nel comparto (a conferma del pressoché identico dato del triennio precedente), che costituisce una delle due incidenze percentuali più basse di tutto il comparto.

Per quanto riguarda la distribuzione territoriale della spesa dell'aggregato, i maggiori costi si sono concentrati in Campania, Lazio, Lombardia, Piemonte Sicilia e Puglia.

Rispetto all'anno precedente, aumentano la P.A. di Trento in maniera notevole (+247%), Molise (11,5%), Sicilia (+5,7%) e Lazio (+3,4%). Di contro, le regioni che hanno fatto registrare diminuzioni: tra di esse, quelle più significative sono avvenute in Friuli V.G. (-80,1%), Lombardia (-7,5) e Valle d'Aosta (-7,2%).

i) La spesa per l'integrativa e protesica convenzionate e accreditata.



Altalenante si presenta l'andamento di questa voce che, ancorché sostanzialmente stabile intorno ad € 1,86 miliardi, si presenta nuovamente in aumento (+0,8% nel 2015) rispetto alla diminuzione (-0,6%) registrata negli anni precedenti (€ 1,865 miliardi nel 2013; € 1,851 miliardi nel 2012), con una incidenza stabilizzatasi all'1,6% del comparto (nel 2014 1,6% e nel 2013 1,7%).

Per quanto riguarda la distribuzione territoriale della spesa, l'importo maggiore risulta registrato nel Molise (+ 10,1%), seguito da Friuli V.G. (+7,04%), Marche (+4,5%) Emilia Romagna ed Abruzzo (+3%) mentre con segno contrario si allocano P.A. Trento (- ,6%), Liguria (-6,14%), Valle d'Aosta (-4,7%), Calabria (-2,75%) e Campania (-1,3%).

5. Le altre funzioni di spesa.

Una esposizione che vuole avere una qualche pretesa di completezza non può non dar conto, anche e seppur riferita a valori assoluti e percentuali non estremamente significativi in un contesto globale, dei dati che nel comparto spesa sono riferiti agli ammortamenti (€ 2,426 miliardi a fronte di euro 2,528 miliardi dell'anno precedente), al finanziamento degli altri enti del S.S.N. con quote vincolate a carico dello Stato (€ 0,653 miliardi, in aumento rispetto al 2014 del +3,2%, in linea di aumento registrato già lo scorso anno, +6,9%, in controtendenza rispetto a quello precedente), alla c.d. mobilità verso l'ospedale "Bambin Gesù" (€ 0,206 miliardi, importo significativamente aumentato rispetto al 2014 del +6,1%) ed a quella verso il Sovrano militare ordine di Malta (S.M.O.N., per € 0,037 miliardi, in decremento del 5,6% rispetto al 2014), al saldo negativo della gestione straordinaria (€ -0,335 miliardi) ed a quello per svalutazioni/rivalutazioni (€ 0,071 miliardi), al saldo negativo dell'intramocnia (€ -0,209 miliardi) ed a quello in diminuzione



della mobilità internazionale (€ 0,016).

Dall'esame dei complessivi dati contabili emerge, quindi, un sostanziale equilibrio nel rapporto Spesa/Investimento ed in quello Costi/Ricavi, con un miglioramento (1,5%) del rapporto Spesa SSN/PIL, sul quale incide nella misura del 7%, anche se deve precisarsi che per "Spesa SSN" deve intendersi la somma dei costi delle sole funzioni assistenziali con il saldo della gestione straordinaria e quello relativo all'intramoenia.

6. Il costo dell'assistenza sanitaria nelle varie regioni.

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

Spese per Personale delle Regioni del S.S.N. per l'anno 2015 a confronto con il 2014 e 2013					
	2013	2014 (*)		2015 (*)	
			+/- anno preced. %		+/- anno preced. %
LOMBARDIA	5.041.064,00	5.002.158,00	-0,8	5.004.335,00	0,0
E. ROMAGNA	2.993.301,00	2.976.779,00	-0,6	2.976.779,00	0,0
SICILIA	2.861.358,00	2.826.850,00	-1,2	2.798.629,00	-1,0
PIEMONTE	2.831.768,00	2.804.415,00	-1,0	2.796.482,00	-0,3
VENETO	2.742.439,00	2.733.369,00	-0,3	2.733.560,00	0,0
LAZIO	2.813.820,00	2.747.306,00	-2,4	2.708.779,00	-1,4
CAMPANIA	2.829.711,00	2.756.945,00	-2,6	2.682.780,00	-2,7
TOSCANA	2.518.990,00	2.523.935,00	0,2	2.531.476,00	0,3
PUGLIA	1.983.385,00	1.988.499,00	0,3	1.983.317,00	-0,3
SARDEGNA	1.177.925,00	1.188.745,00	0,9	1.191.103,00	0,2
CALABRIA	1.182.536,00	1.153.150,00	-2,5	1.146.615,00	-0,6
LIGURIA	1.097.678,00	1.090.125,00	-0,7	1.085.459,00	-0,4
MARCHE	990.873,00	987.686,00	-0,3	991.168,00	0,4
FRIULI	948.509,00	937.629,00	-1,1	923.614,00	-1,5



ABRUZZO	764.966,00	762.398,00	-0,3	762.987,00	0,1
UMBRIA	610.861,00	610.531,00	-0,1	613.426,00	0,5
PA BOLZANO	591.724,00	577.781,00	-2,4	579.805,00	0,4
PA TRENTO	420.647,00	421.264,00	0,1	421.863,00	0,1
BASILICATA	376.869,00	377.603,00	0,2	376.710,00	-0,2
MOLISE	198.048,00	196.733,00	-0,7	192.672,00	-2,1
V. AOSTA	113.595,00	114.693,00	1,0	113.293,00	-1,2
TOTALE	35.090.067,00	34.778.594,00	-0,9	34.614.852,00	-0,5

I dati consuntivi del 2015 attestano che, lo scorso anno, ogni cittadino assistito è costato, mediamente, al sistema sanitario nazionale €. 1.914 (rispetto a €. 1.937 del 2014 e ad €. 1913 nel 2013).

In prospettiva sarà interessante vedere l'impatto delle nuove misure in corso di apprestamento, in applicazione dell'art. 1, commi 553-554 della legge 28 dicembre 2015 n. 208, per l'aggiornamento continuo e sistematico dei LEA (e sui suoi impatti sul piano finanziario) nonché per la definizione di criteri e condizioni di appropriatezza; sempre in materia di *spending review*, da seguire l'esito del decreto sui Piani di rientro aziendali pubblici (e documenti correlati ove è posta in risalto la necessità di omogeneizzare i sistemi di remunerazione in applicazione delle tariffe nazionali in luogo di quelle regionali) con nuovi parametri di misurazione e applicazione.

Ci si attende anche un positivo impatto dei lavori da parte dell'istituenda Commissione permanente per le tariffe e dai Tavoli di valutazione regionale per la riorganizzazione delle reti ospedaliere e il fabbisogno del personale.

7. Riflessi della crisi economica sulla sanità.

L'analisi dei dati contabili esposti consente di apprezzare, da un lato, lo sforzo di razionalizzazione e di contenimento della spesa pubblica ma, dall'altro, la difficoltà di incidere in maniera significativa su "voci" di spesa che, storicamente, rappresentano rigidità strutturali.



Pur nella loro attuale provvisorietà, i risultati della gestione contabile dello scorso anno fanno propendere per un andamento finanziario del settore orientato ad attestarsi su livelli di sostanziale equilibrio, che lasciano supporre una raggiunta stabilità del sistema.

Non può sfuggire, comunque, che nell'ultimo periodo (un quinquennio) il comparto "Sanità" abbia registrato movimenti finanziari in un'ottica di sensibile, forte riduzione in termini di spesa ma anche, purtroppo, in termini di investimento.

Diseguale è stato poi l'andamento in rapporto alle diverse aree territoriali, anche se proprio in materia di investimenti il Sud ha mostrato tangibili segni di ripresa, in particolare per le attrezzature sanitarie, settore questo in cui il Settentrione del Paese ha mostrato una sensibile contrazione (-7,8%); questo dato va però analizzato in maniera critica perché non può sottacersi che esso è sottoposto alla variabile dei tempi di pagamento e alla formazione dei residui.

In buona sostanza, le misure di contenimento della spesa non hanno inciso, in maniera stravolgente sulla struttura dell'offerta che, anche in rapporto ai Paesi dell'Ocse si dimostra assolutamente di livello adeguato, con punte di eccellenza.

Non manca, però, la necessità di una costante vigilanza sull'appropriatezza delle cure e, soprattutto dei ricoveri (ad es. per malattie polmonari o diabetiche), stante anche la loro incidenza, insieme alle altre voci, sul contributo richiesto direttamente ai cittadini.

8. Prospettive future.

Uno sguardo verso il futuro non può che partire da un consuntivo del passato.

Nell'ultimo quinquennio, pur in una condizione generalizzata di forte criticità economica, il comparto sanità ha fatto la sua parte nell'opera, necessaria e non



rinviable, di ridurre – ma soprattutto razionalizzare – i costi dell'assistenza e delle prestazioni in genere.

Un riduzione che, in termini reali, si approssima al 10 per cento.

In questo, oltre ad una sterilizzazione del costo del personale e al blocco del turnover, hanno dimostrato efficacia i Piani di rientro, strumenti che però vanno continuamente aggiornati nelle loro metodiche e, soprattutto, negli *step* di riduzione della spesa e nei tempi di recupero della stessa.

Positivo è il dato che l'adozione dei Piani non ha inciso, come forse si sarebbe potuto attendere, sulla qualità delle prestazioni fornite nelle regioni interessate anche se permangono alcune criticità sull'erogazione dei LEA e sui tempi di pagamenti dei beni acquistati, con conseguente formazione di residui.

Vi è stato, comunque, un miglioramento complessivo della gestione sanitaria con un contestuale riassorbimento di eccessi, dovuti in particolar modo, all'introduzione di provvedimenti che, medio tempore, sono stati adottati.

Anche se, vi è comunque da dire, che le misure assunte abbiano avuto lo stesso, positivo impatto su tutte le voci di spesa, con particolare riguardo all'assistenza specialistica acquistata da privati e quella dei beni sanitari e beni e servizi non sanitari.

Pur con queste problematiche, l'impostazione data alla vigilanza sui fattori di costo (in primis l'appropriatezza degli interventi e dei ricoveri e l'acquisto di beni sanitari) e gli interventi correttivi, soprattutto nelle regioni interessate dai Piani di rientro, consentono di formulare un giudizio di fiduciosa attesa che il comparto possa continuare, negli anni a venire, l'opera di contenimento della spesa, non disgiunta da una incisiva (necessaria e non più rinviabile) opera di razionalizzazione, non solo delle spese ma nell'erogazione delle prestazioni, privilegiando quelle di assistenza pubblica



diretta.

PRINCIPALI PROFILI DI ANDAMENTO DELLE MISSIONI ISTRUZIONE, UNIVERSITÀ E RICERCA (Estensorc: V.P.G. Sergio Auricemma)

Sommario: 1. Le risultanze di bilancio - 2. I percorsi riformatori in atto - 3. Gli snodi per contribuire allo sviluppo del Paese

1. Le risultanze di bilancio.

Lo scorso anno, nell'osservare in sede di parificazione l'andamento registrato nell'ambito della missione "istruzione scolastica" durante l'esercizio finanziario 2014, si è data occasione di segnalare un aspetto significativo, correlato a nuove strategie di azione politico-normativa, susseguitesì ad un lungo arco temporale pregresso connotato da "pianificazioni riformatrici" (di cui all'art. 64 del DL n. 112 del 2008) attuate, quasi esclusivamente, mediante compressioni di spesa.

Ciò, indipendentemente da giudizi di "merito" delle scelte di politica scolastica che venivano compiute sotto il profilo strettamente didattico, delineava lo schiudersi di prospettive oggettivamente favorevoli ad un indispensabile rilancio funzionale da imprimere al settore.

E' ora possibile, alla luce dei dati emergenti dal rendiconto 2015, verificare i margini di attendibilità della proiezione previsionale, non senza mancare di evidenziare eventuali punti di criticità rimasti persistenti.

Si impone una premessa di inquadramento sistematico, per meglio cogliere ambiti e valenze delle osservazioni che, dalla visuale propria dell'ufficio del pubblico ministero contabile, saranno svolte in prosieguo.

Come rilevato nel capitolo concernente le "Spese dello Stato", che codeste SSRR hanno apprezzabilmente ed innovativamente introdotto tra le analisi dei risultati



di bilancio, qualsiasi valutazione di modifiche intervenute nel complesso degli apparati pubblici durante un periodo di crisi congiunturale (che persiste dal 2009) è possibile guardando, secondo una dimensione "orizzontale" e non verticalizzata per risultanze economico-finanziarie conseguite delle singole amministrazioni statali centrali, ad aggregazioni delle missioni esaminate "*...in ragione della loro attinenza alle principali modalità di intervento.*".

D'altronde, proprio questa dovrebbe essere la dimensione elettiva (e forse anche esclusiva) di analisi da parte del Procuratore Generale, atteso che l'art. 41 del T.T. n. 1214/1934, facendo un riferimento alle "*formalità della giurisdizione contenziosa*", legittima essenzialmente notazioni intorno "*al modo col quale le varie amministrazioni si sono conformate alle discipline di ordine amministrativo o finanziario*", nonché a possibili variazioni o riforme che appaiano opportune per il perfezionamento di leggi e regolamenti.

Orbene, l'area dell'Istruzione e Formazione si situa, da un lato, nell'ambito delle "Politiche sociali" e, per altri versi, risente delle "Politiche economico finanziarie", delle "Politiche per lo sviluppo e l'innovazione" (ad es. in tema di "Ricerca"), nonché dell'intera azione esplicata mediante trasferimenti di risorse agli Enti territoriali che esercitano in materia competenze proprie collaterali e, nel caso dell'Istruzione scolastica, talvolta anche legislative concorrenti.

2. I percorsi riformatori in atto.

Indubbiamente il dato normativo più rilevante occorso nell'esercizio 2105 nell'area dell'Istruzione è rappresentato dall'entrata in vigore della legge n. 107 del 13 luglio 2015, recante "*Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti*".



Detta legge, in misura certamente inusuale, è stata elaborata a conclusione di un itinerario di "consultazione" esteso a numerose componenti istituzionali e sociali, che hanno avuto modo di formulare concrete proposte od esprimere proprie osservazioni, anche critiche.

È evidente che il varo della legge ad anno solare ormai inoltrato ha consentito solo l'esordio di realizzazioni attuative, poi proseguite nel corso del 2016 e da sviluppare ulteriormente, sicché le valutazioni degli esiti raggiunti in termini finanziari entro lo spirare dell'esercizio 2015 (oggetto dell'odierno giudizio di parificazione) si muovono su di un sostrato che è assolutamente parziale.

Un primo elemento economico emergente attiene all'andamento in crescita dei redditi da lavoro dipendente.

Il dato riflette, principalmente, l'avvio del piano ordinario e straordinario di assunzioni stabilizzate di personale docente, articolato in più fasi, che ha già condotto allanomina in ruolo di oltre 86.000 unità docenti e sta proseguendo nel 2016 attraverso un reclutamento per concorso pubblico indetto per la copertura di 63.712 posti.

L'inversione di tendenza rispetto al passato può riconoscersi essere netta ed inconfutabile.

Essa si profila in ragione sia dell'avvenuto ripristino del principio di selezioni unicamente nel rispetto della regola del pubblico e di limitazioni dei contratti di lavoro a tempo determinato imposte dal diritto europeo, sia dell'innescato contrasto al perpetuarsi, in entità che stavano oramai andando fuori controllo, di meccanismi patologici di alimentazione di "precariato", che operavano nel Sistema attraverso graduatorie accessibili a libera domanda e sulla base di soli titoli, già da tempo dal legislatore destinate ad un "esaurimento" ma, in realtà, rese di fatto suscettibili di



continue interpolazioni ed implementazioni, talvolta attraverso disposizioni di rango solo regolamentare o addirittura di fonte disciplinatrice "interna".

Ciò, in una prospettiva strategica di medio e lungo periodo, prefigura effetti di contenimento della spesa per il personale che, in uno con altre misure quali ad esempio la previsione di un organico "potenziato" per l'autonomia, dovrebbero prodursi anche sul versante delle spese per supplenze brevi e saltuarie nei casi di assenze dei titolari di cattedre e posti di insegnamento.

Le difficoltà connesse all'attuazione di tali interventi, specie in una fase del tutto iniziale e come sottolineato dalle SSRR in sede di audizione sul disegno di legge di stabilità, hanno ricevuto conferma nei risultati del rendiconto 2015, attesa la crescita delle risorse necessarie per il pagamento delle supplenze brevi (che hanno reso necessario utilizzare quota parte del fondo di funzionamento delle istituzioni scolastiche, comprimendone l'entità complessiva disponibile), nonché, al fine di garantire lo svolgimento del servizio scolastico, un prevedibile incremento dell'organico di fatto del personale ATA, non interessato al piano straordinario di reclutamento.

Si aggiunga che è stata anche registrata una crescita del personale docente con incarico fino al termine delle attività didattiche (108.768 unità nell'a.s. 2015-2016 a fronte dei 103.973 dell'a.s. 2014-2015), condizionata dall'esistenza in organico di diritto di spezzoni di insegnamento inferiori alle 18 ore e dalla pressoché obbligatoria istituzione, anche in esecuzione di sentenza emesse dal giudice ordinario, di posti di sostegno "in deroga" per alunni disabili.

Si tratta, in entrambi i casi, di effetti sistematici di trascinamento, che potrebbero trovare rimedi risolutivi da mettere "a regime", ove si consideri, da un lato, l'istituzione



dell'organico dell'autonomia e, dall'altro lato e quanto al sostegno all'handicap, attraverso una ragionata attuazione della delega per la promozione dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità e con disturbi specifici dell'apprendimento, prevista dall'art. 1, comma 181, della legge n. 107/2015.

Meritano un cenno in proposito anche talune problematiche relative alla dirigenza scolastica.

Va osservato che, nel ristretto ambito del comparto, l'attenzione suscitata dalla nuova legge si è essenzialmente incentrata, anche a fronte di notazioni critiche di varia provenienza, tutta e solo sui poteri organizzativi cd. "unilaterali" esercitabili dai dirigenti scolastici (invero esplicabili in conformità a quanto già da tempo previsto dal d.lgs. n. 165/2001 e successive modificazioni), nonché sul tema del funzionamento del Comitato di valutazione dei docenti e della distribuzione di quote di risorse per "premierità".

Di contro, stante la permanenza delle disposizioni di cui al DL n. 98 del 2011 circa le istituzioni scolastiche costituite con numero di alunni inferiore a 600 unità, sono stati affidati incarichi di reggenza (473 nell'a.s. 2014-2015 e 385 nell'a.s. 2015-2016). Non risulta al momento attivato alcun concorso pubblico, né avviato il funzionamento del pur previsto sistema di valutazione della dirigenza scolastica.

Queste zone di persistente criticità potrebbero proiettare qualche cono d'ombra sul potenziamento dei margini di esercizio dell'autonomia, che costituisce uno degli assi portanti degli intenti finalistici dichiarati nell'art. 1, comma 1, della legge n. 107/2015 e presuppone una "precondizione" per il miglioramento della funzionalità organizzativa delle istituzioni, residente nella esplicabilità di funzioni in base ad assetti stabili (e, naturalmente, adeguatamente monitorati) da parte delle figure dirigenziali



chiamate a guidare la macchina "organizzativa" dei poli di erogazione concreta del servizio scolastico statale.

Sul versante del miglioramento dell'offerta formativa vanno, tra l'altro, annotati gli obiettivi strategici diretti al potenziamento dell'istruzione tecnico-professionale (che hanno fruito di 13,8 milioni), al fine di valorizzare la cultura tecnico-scientifica nel quadro degli obiettivi indicati dall'Unione europea ed il più stretto raccordo dei sistemi di istruzione e di formazione con il mondo del lavoro e dell'impresa (245 mila euro).

Un punto altrettanto qualificante del percorso riformatore in atto, perché implica anch'esso raccordi con il mondo del lavoro e con il tema dell'occupazione (tema altamente sensibile e critico, se letto in un quadro macro-economico), è quello concernente l'avvio dei percorsi di alternanza scuola-lavoro.

Da segnalare che, diversamente da quanto oggetto di generiche perplessità con riferimento alle zone del Paese a più basso tasso di sviluppo industriale, i meccanismi di raccordo anticipato con il mondo del lavoro, nel quale poi si affaccia il capitale umano formatosi attraverso i percorsi di istruzione, sono divenuti attivabili anche con soggetti quali gli ordini professionali, i musei e gli altri istituti pubblici e privati operanti nei settori del patrimonio e delle attività culturali, artistiche e musicali, nonché con enti che svolgono attività afferenti al patrimonio ambientale o con enti di promozione sportiva riconosciuti dal CONI.

Un aspetto finalizzato ad indurre effetti auspicabilmente positivi in termini di potenziamento della "efficacia" dell'azione amministrativa è quello concernente la valutazione della funzionalità delle strutture organizzative e del personale.

Strettamente collegato agli obiettivi di razionalizzazione del Sistema



dell'Istruzione scolastica si presenta, infatti, l'avvio di un regime di valutazione che, per un primo segmento dei congegni operanti al riguardo, permette a ciascuna scuola di auto monitorare l'efficienza del proprio servizio, allo scopo di fornire indicazioni utili per progettare le necessarie azioni di sostegno per le scuole in difficoltà.

Da marzo a giugno 2015 le scuole, sulla base dei vari dati e dei benchmark di riferimento, sono state chiamate a realizzare la elaborazione di un cd. "Rapporto di autovalutazione (RAV)", dovendo esse individuare le aree forti o deboli della propria azione formativa, le priorità strategiche, i relativi obiettivi di miglioramento, attraverso momenti da dedicare alla ricerca, al confronto, alla condivisione all'interno di ogni realtà scolastica, collegando l'elaborazione teorica del "documento" alla reale e concreta organizzazione ed al suo contesto anche territoriale.

Nel secondo e terzo anno di messa a regime del sistema di valutazione (2015/2016) prendono il via le visite dei nuclei di valutazione esterna, con il coinvolgimento di un primo contingente di circa 800 istituzioni scolastiche, scelte in parte (3%) casualmente, in parte (7%) sulla base di specifici indicatori di efficienza e di efficacia.

Al termine del triennio (a.s. 2016-2017) le scuole, a seguito della pubblicazione di un primo Rapporto di rendicontazione, dovrebbero promuovere iniziative informative pubbliche ai fini della rendicontazione sociale, ultimo segmento del procedimento di valutazione.

Ovviamente è del tutto prematuro prevedere se alla pianificazione così ipotizzata farà seguito l'attuazione reale di quanto preventivato.

In ogni caso, va sottolineata l'importanza della tempestiva realizzazione del programma d'azione, posto che soltanto il suo compimento potrà attestare la positiva



"inversione di tendenza" oggi accreditabile alle previsioni innovative introdotte dalla legge 107/2015 su questo delicato tema, sinora imbattutosi in numerose difficoltà frappostesi allo sviluppo di una cultura della valutazione.

Quanto, poi, al campo della "efficienza" dei procedimenti, indubbiamente risalta l'avvio di un ammodernamento dell'intero sistema scolastico incentrato su azioni di innovazione digitale, in attuazione del Piano Nazionale Scuola Digitale ed in sinergia con la programmazione europea e regionale e con il Progetto strategico nazionale per la banda ultra larga.

Si lasciano quindi apprezzare con favore, nella prospettiva attuativa, sia la previsione di funzioni esercitabili da "animatori digitali" nell'ambito delle singole scuole, sia il più recente avvio sperimentale, sul versante delle attività amministrativo-contabili, di nuove funzionalità della piattaforma "PagoInRete", sistema che consente di emettere avvisi di pagamento relativi a contributi e tasse scolastiche pagabili dalle famiglie in modalità telematica.

Il tema dell'efficienza organizzativa e procedimentale è intersecato, inoltre, dalla istituzione, entro giugno 2016, di assetti "a rete" tra istituzioni scolastiche, da promuovere senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e da finalizzare, quale modello organizzativo previsto nella forma della Conferenza di servizi di cui all'art. 14 della legge n. 241/1990, alle relazioni inter-istituzionali, anche con gli Enti locali, da tessere in ambiti territoriali "provinciali", nonché alla valorizzazione incrementale degli impieghi di risorse professionali, alla gestione comune di funzioni e di attività amministrative, alla realizzazione di progetti o di iniziative didattiche, educative, sportive o culturali di interesse territoriale.

L'avvenuta riattivazione dell'Anagrafe dell'edilizia scolastica istituita ai sensi



dell'art. 7 della legge n. 23 del 1996 - che può dare supporto strumentale ad una più efficace programmazione degli interventi, ad una selezione ragionata delle esigenze prioritarie da soddisfare ed ad interrelazioni rese indispensabili dalla circostanza che le decisioni ed iniziative in materia sono affidate ad una molteplicità di centri decisionali e finanziate da una molteplicità di fonti - si è mossa in uno con il programma di completamento di interventi di edilizia scolastica e messa in sicurezza degli edifici.

E' pur vero che ciò ha consentito il perseguimento di finalità obiettivamente diversa e distinta, consistita nella realizzazione di prosecuzione reddituale in favore di lavoratori ex LSU ancora utilizzati in alcune aree (Campania e Sicilia) pur a seguito dell'attivazione della Convenzione CONSIP per i servizi di pulizia nelle restanti regioni (continuità prorogata con il D.L. n. 42/2016, convertito dalla legge n. 89 del 26 maggio 2016).

Resta, tuttavia, il fatto che gli interventi in tema di edilizia scolastica non hanno valore riferibile al solo tema infrastrutturale, ma intercettano ed investono anche un profilo diverso.

Esso attiene alla "proficuità" dell'utilizzo delle infrastrutture materiali, in una visione sinergica dell'impiego di risorse finanziarie pubbliche, attinte dalla fiscalità generale, che merita di essere annotata se riesce a tradursi non solo in incremento di poste patrimoniali, ma anche in miglioramenti in termini di risposte date ad esigenze e bisogni della cittadinanza corrispondenti ad esigenze di crescita del patrimonio culturale dei giovani e della cittadinanza nel suo complesso, quindi di beni pubblici immateriali.

L'art. 1, comma 22, della stessa legge n. 207 ha ribadito il principio della apertura pomeridiana ed estiva degli edifici scolastici onde promuovere, nell'ambito delle



risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente, attività educative, ricreative, culturali, artistiche e sportive da svolgere presso gli edifici scolastici. Un'azione collaterale risulta intrapresa con il DM n. 273/2016, che ha stanziato dieci milioni di euro per la realizzazione di interventi per la prevenzione della dispersione scolastica nelle zone periferiche di città metropolitane caratterizzate da elevato tasso di dispersione scolastica.

Da ultimo, è da monitorare la criticità registrata tra i debiti fuori bilancio da smaltire, che per il MIUR e nel 2015 manifesta un'esposizione debitoria di entità ragguardevole (pari a 391.172 mil.), concernente mancati rimborsi all'INAIL per prestazioni erogate a seguito di infortuni nel corso del lavoro o delle esercitazioni didattiche laboratoriali e di educazione fisica, dovuti a carenze di risorse richieste al MEF e non accolte. Il profilo evoca l'attenzione su di un versante sensibile, meritevole di approfondimenti, stanti i particolari obblighi di prevenzione, sicurezza e vigilanza sugli alunni intestati al personale dirigenziale, docente ed ATA in ragione di una responsabilità di natura contrattuale che insorge con l'iscrizione degli alunni.

Passando alla distinta missione Università e Ricerca, l'analisi del rendiconto 2015 svolta dalle SSRR ha rilevato, tra gli aspetti di principale rilievo, la flessione delle risorse destinate al finanziamento del sistema universitario nel cui ambito, malgrado l'incremento previsto nella legge di stabilità, continua a diminuire il Fondo di finanziamento ordinario (FFO), sia pure con l'introduzione di alcune novità per accelerare ed incrementare la quota (20 per cento) delle risorse da assegnare sulla base di criteri di premialità.

Altre risorse sono state destinate all'esplicazione dell'autonomia degli atenei nella programmazione delle politiche del personale, tra cui l'ampliamento dei limiti di



turn over imposti al personale pubblico, l'incentivazione delle chiamate di docenti esterni, l'assunzione di giovani ricercatori.

Sono stati registrati, invece, ritardi nel perfezionamento o del quadro normativo concernente i nuovi strumenti previsti nel d.lgs. n. 68 del 2012 e l'avvio della "Fondazione per il merito" di cui all'art. 9 del DL n. 70 del 2011.

Relativamente alla Missione "Ricerca e innovazione" è stato approvato, dopo più di due anni dalla presentazione, il nuovo Programma Nazionale della Ricerca - PNR ed avviato un processo di semplificazione e incentivazione degli investimenti volto ad allineare i programmi nazionali alle politiche europee, anche se resta elemento problematico la progressiva riduzione dei contributi statali.

Elementi di criticità si riscontrano nella gestione delle risorse europee di cui al PON (Programma Operativo Nazionale) Ricerca e Competitività 2007-2013.

Il Piano Nazionale delle Ricerche 2015-2020 mira ad integrare gli investimenti del sistema pubblico e di quello privato, nella prospettiva che si possa allocare la politica della ricerca dentro il quadro della politica industriale.

E' migliorata l'attenzione circa l'utilizzo dei Fondi strutturali destinati alla ricerca e all'innovazione, mossa in sintonia con l'Ottavo ciclo di programmazione coordinato a livello comunitario per accedere ai finanziamenti europei nell'ambito del programma quadro denominato "Horizon 2020" per il settennio 2014-2020.

Ulteriori profili concernenti l'andamento complessivo del settore dell'Università e della Ricerca in funzione delle azioni di sviluppo del Sistema ed in conformità ad obiettivi dettati nelle vigenti discipline di ordine normativo, amministrativo o finanziario sono quelle illustrate nel prossimo paragrafo.

3. Gli snodi per contribuire allo sviluppo del Paese.



Nella parte generale della presente relazione si è già fatto cenno al fatto che la Commissione Europea, sulla scorta di analisi valutative compiute dai servizi circa i progressi dell'Italia nel dar seguito alle raccomandazioni specifiche per paese formulate per il 2015, ha ribadito l'importanza delle riforme che hanno interessato, tra altri settori, l'Istruzione e che, per il settore delle Pubbliche Amministrazioni, si profilano attraverso i decreti attuativi della legge n. 124/2015.

Nel rilevare la persistenza di squilibri macroeconomici eccessivi, nonché una crescita modesta della produttività, che frena i recuperi di competitività e complica la riduzione dell'elevato rapporto debito pubblico/PIL, la Commissione ha raccomandato continuità attuativa per un totale di cinque capitoli, tra cui la pubblica amministrazione, il contrasto alla corruzione, il mercato del lavoro.

Dell'Istruzione si è già dato diffusamente atto, al paragrafo 2, della continuità attuativa nel vasto processo di innovazione settoriale di cui alla legge n. 107/2015, essendo peraltro innegabile come la crescita formativa del capitale "umano", specie quello giovanile, costituisca un fattore di sviluppo per l'intera società.

Relativamente ai settori dell'Istruzione universitaria e della Ricerca, è opportuno notare come entrambi parimenti contribuiscano allo sviluppo delle *performances* complessive del Paese.

L'Istruzione universitaria fornisce vantaggi nell'accesso al mercato del lavoro, come attestano i dati concernenti lo scarto tra il tasso di disoccupazione dei neolaureati e dei neodiplomati, migliorato rispetto ad anni pregressi.

Il sistema, già sottofinanziato se riguardato entro un confronto di ampiezza internazionale, dal 2008 ha subito una consistente contrazione dei finanziamenti statali.



Anche per il 2016, fatta eccezione per un significativo innalzamento delle risorse messe a disposizione per il diritto allo studio, il finanziamento statale delle università si assesta su valori di poco superiori a quelli del 2015.

I meccanismi di riparto del FFO prevedono che le risorse siano assegnate in parte su base storica, in parte sulla base del costo standard studente e in parte sulla base dei meccanismi premiali.

La "Ricerca", che per parte sua si colloca nell'ambito delle politiche per lo sviluppo e l'innovazione, espone come nel 2015 le relative spese siano state prevalentemente indirizzate (circa due terzi) a trasferimenti di parte corrente alle imprese ed a sostegno di settori produttivi.

Nell'area dell'Istruzione Universitaria funziona il sistema AVA (Autovalutazione, Valutazione periodica, Accreditamento, regolato dal Decreto Legislativo 19/2012, che, in attuazione dell'articolo 5 della Legge 240/2010, prevede l'elaborazione di indicatori di qualità e la realizzazione di visite di Accreditamento Periodico da parte dell'ANVUR) e rappresenta la risposta italiana all'esigenza di creare un sistema di Assicurazione della Qualità delle università, secondo le indicazioni di ENQA e in linea con le ESG.

Secondo la normativa vigente, le istituzioni universitarie devono venire accreditate con una frequenza almeno quinquennale.

Sotto questo profilo, che fornisce indicazioni qualitative utilmente correlabili, quali esiti dei processi di funzionamento e di spesa, alla risultanze del rendiconto, elementi di indubbio interesse sono offerti dal Rapporto ANVUR 2016 sullo stato del sistema universitario e della ricerca, di recente pubblicazione.

Il Rapporto, fra le maggiori difficoltà, sintetizza e segnala le seguenti: • una



significativa riduzione del corpo docente e le difficoltà ad affermarsi della figura del ricercatore a tempo determinato; • una maggior incertezza associata alle prospettive di carriera accademica, che induce fenomeni preoccupanti quali l'abbandono da parte di molti dottori di ricerca ed assegnisti che non possono permettersi lunghi periodi di insicurezza retributiva, nonché il loro trasferimento all'estero in misura maggiore di quanto sarebbe fisiologico, senza un corrispondente flusso proveniente dagli altri paesi; • l'insufficienza dei fondi volti a sostenere il diritto allo studio, spesso gestiti a livello regionale con notevoli disparità territoriali, in tal maniera non garantendosi l'uguaglianza delle opportunità richiesta da garanzie di rango costituzionale; • l'ampio divario tra atenei delle diverse macroregioni del Paese, determinato dalla lunga assenza di politiche miranti a incoraggiare una convergenza qualitativa nella ricerca e nella didattica.

Dall'analisi qualitativa si desume anche che senza un aumento complessivo delle risorse investite nella formazione terziaria e nella ricerca e una maggiore diversificazione dell'offerta appare difficile conseguire gli obiettivi della strategia "Europa 2020" e si rischia di rimanere lontani dagli altri paesi europei, che si prefiggono di investire il 3 per cento del PIL nella ricerca (a fronte del nostro obiettivo dell'1,5 per cento) e di conseguire una quota pari al 40 per cento di giovani con titolo di formazione terziaria (contro il nostro 26 per cento).

La composizione del corpo docente risulta profondamente modificata nell'ultimo decennio, con una flessione dei docenti ordinari, un numero leggermente superiore di associati e molti ricercatori.

Nel 2015, con i numerosi passaggi registrati dalla posizione di ricercatore (ruolo posto ad esaurimento) a quella di associato, la base della piramide si è assottigliata, a



beneficio del rango intermedio degli associati. Ma, nel complesso, persiste un indebolimento della capacità didattica dell'intero sistema universitario.

Le notazioni del Rapporto in tema di "Ricerca" sostanzialmente collimano con quanto già prima evidenziato, sotto il profilo economico-finanziario, a proposito del settore.

La quota del prodotto interno lordo (PIL) dedicata in Italia alla spesa in ricerca e sviluppo (R&S) è rimasta stabile nel quadriennio (2011-2014), confermandosi su valori molto inferiori alla media dell'Unione Europea e dei principali paesi OCSE. L'Italia si colloca solo al 18° posto (con una quota uguale alla Spagna) tra i principali paesi OCSE, con valori superiori solo a Russia, Turchia, Polonia e Grecia, ma ben al disotto della media dei paesi OCSE e di quelli della comunità europea. Emergono peraltro significative eterogeneità a livello regionale: il solo Piemonte presenta quote di spesa in R&S prossime alle medie dei paesi UE e OCSE.

La ripartizione delle quote di spesa tra settori istituzionali vede prevalere il settore privato, che rimane comunque sottodimensionato rispetto alla media europea, sui settori dell'istruzione superiore e pubblica. Tra il 2005 e il 2014 si è registrata una graduale convergenza della composizione della spesa italiana verso la media comunitaria, con una graduale diminuzione della quota della ricerca pubblica e dell'istruzione superiore e un corrispondente, lento aumento di quella del settore privato.

Il Fondo per le Agevolazioni alla Ricerca (FAR), nel cui ambito sono gestiti i progetti inclusi nel Programma Operativo Nazionale (PON), non è stato finanziato negli ultimi tre anni (2013-2015).

Recentemente è stato approvato dalla Commissione Europea il PON "Ricerca e



Innovazione” 2014-2020, che prevede un budget complessivo di 1.286 milioni di euro per programmi di ricerca e innovazione al Sud. A livello di programma di finanziamento, il divario maggiore si registra nel programma ERC del pilastro *Excellent Science*, dove la percentuale di progetti basati in Italia (in termini di finanziamenti) si ferma al 5% e il tasso di successo italiano è minore della metà di quello medio complessivo.

La perdita maggiore si concentra nel programma ERC del pilastro settori disciplinari (matematica, fisica dei costituenti fondamentali della materia, economia) e alcune istituzioni.

Il divario tra contributi nazionali e finanziamenti ottenuti riflette almeno in parte l'esiguità del personale dedicato alla ricerca. Se si confrontano i risultati in rapporto alla numerosità del personale addetto, infatti, il divario tra l'Italia e i principali paesi presi a confronto si azzera o cambia segno.

IBENI CULTURALI (Estensore: V.P.G. Francesco D'Amaro)

1) Considerazioni generali

Il patrimonio culturale italiano, che costituisce secondo l'UNESCO il 50-60% del patrimonio artistico mondiale (di cui oltre la metà è concentrato al Sud) con un recente censimento, è stimato, per difetto, in circa 4.588 siti, tra gallerie d'arte, 700, aree archeologiche, monumenti e musei (se ne contano 1800 di cui 483 statali), 12.000 biblioteche (di cui 46 statali), 11.000 tra chiese e monasteri, 30.000 dimore storiche, 100 archivi di Stato, 3 musei di arte contemporanea.

Il valore complessivo del patrimonio culturale italiano (che nel 2008 era stimato in 35,3 miliardi), in base ad una valutazione del 2014 del Dipartimento della Ragioneria dello Stato riferito al 2012, ammonterebbe a circa 179 miliardi di euro (ma potrebbe



essere di molto superiore il valore dell'immenso patrimonio artistico e ammontare a quasi il doppio), di cui 158,7 miliardi corrispondono al valore degli oggetti d'arte (beni storici artistici, demo-etno-antropologici, archeologici, paleontologici, librari e archivistici), ai quali si aggiungono 20,3 miliardi relativi agli immobili. All'interno di queste cifre (approssimative) spiccano i beni archivistici iscritti in bilancio per 132,8 miliardi, l'archivio di Stato di Firenze per 20 miliardi (con 75 Km di materiale documentato), la Galleria degli Uffizi di Firenze per 2 miliardi, l'Archivio centrale di Roma per 9 miliardi, quello di Palermo per 8,5 miliardi e quello di Latina per 6,2 miliardi.

I siti iscritti nella lista dell'UNESCO sono 51, più due del Vaticano (tra i quali il Duomo di Cosenza, la Reggia di Caserta, la Val di Noto in Siracusa, la Venaria Reale di Torino; l'ultimo, riconosciuto nel 2015, comprende le cattedrali di Cefalù e di Monreale a Palermo) su 1031 al mondo, dei quali molti rischiano di perdere i fondi europei ed essere depennati perché non hanno predisposto un piano di gestione o una programmazione di interventi.

La gestione dei beni culturali dovrebbe mirare a preservare questa autentica ricchezza del Paese che, con l'innovazione e la tecnologia, potrebbe fungere da volano per un processo di crescita economica duratura, soltanto attuando strategie di medio-lungo periodo. La cultura è il principale motivo che sostiene il turismo, dal cui rilancio si stima che potrebbero arrivare 500.000 posti di lavoro.

L'Italia fino a qualche anno fa era il primo paese al mondo per attrazione turistica, ora è quinto e si può dire che non è nemmeno bastato cambiare il titolo V della Costituzione, che ha attribuito alle regioni la competenza esclusiva in materia di turismo, sottraendola allo Stato. Sarebbe auspicabile, in futuro, una sinergia tra Stato



centrale, che dovrà continuare a garantire la tutela dei beni culturali e del paesaggio, le regioni e gli enti territoriali, incoraggiando investimenti, innovazione, digitalizzazione, ricerca e creatività attraverso una qualificata offerta culturale e turistica sia pubblica che privata, al fine di creare crescita e occupazione e risollevare l'economia di un Paese che dovrà ritrovare l'orgoglio di possedere un patrimonio immenso, invidiato dal mondo.

Occorrerebbe operare in questa direzione per puntare su investimenti duraturi in questo settore, che non siano considerati come spese improduttive, ma capaci di dare i loro frutti in futuro se poste al servizio dei beni da tutelare e valorizzare.

È necessario puntare sulla bellezza come risorsa economica, con l'obiettivo di aggregare ad essa un'industria turistica che oggi è in sofferenza, anche se le attività legate al turismo generano ancora il 10% del prodotto interno lordo.

La fruibilità e la conoscenza del patrimonio culturale sarà meglio favorita con la realizzazione di percorsi e itinerari turistico-culturali, attraverso la predisposizione di un "Piano straordinario della mobilità turistica", a cura del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, d'intesa col MIBACT.

Per semplificare le attività del settore e per facilitare l'avvio di strutture turistico-ricettive è stata prevista la creazione di "Distretti turistici".

È da segnalare il successo del notevole afflusso di visitatori (oltre 20 milioni) collegato all'EXPO 2015, dove l'Italia ha dimostrato di essere competitiva, nell'offerta di opportunità, di assistenza, di organizzazione e di accoglienza e che ha richiamato turisti da tutto il mondo con notevoli incassi, con una risonanza mediatica superiore ad ogni aspettativa. È necessario sfruttare queste occasioni per attirare il flusso turistico che è in aumento (sono 100 milioni i cinesi che si recano all'estero) creando un mix di



cultura, innovazione, trattenimento e gusto; occorre applicare i moduli organizzativi EXPO per ripetere un'esperienza che ha visto come protagonista il mondo pubblico e quello privato.

2) Quadro normativo di riferimento

Con la legge 7 ottobre 2013, n. 112, che ha convertito il D.L. n. 91 dell'8 agosto 2013, è stato dato notevole impulso e vigore alla tutela, valorizzazione e al rilancio dei beni (compresi quelli paesaggistici) e delle attività culturali, rafforzando i principi già contenuti nel decreto legislativo n. 42 del 22 gennaio 2004, in ossequio agli articoli 9 e 117 della Costituzione.

Con il "decreto cultura", n. 83 del 31.5.2014, convertito nella legge n. 106 del 29 luglio 2014, si era proceduto alla riorganizzazione del Dicastero a livello centrale (con 12 direzioni) attraverso l'accorpamento delle Soprintendenze storico-artistiche con quella del Paesaggio, ad una riduzione delle direzioni regionali (37 posti di vertice in meno) e ad una rotazione di sovrintendenti ai quali affiancare un manager, ovvero un amministratore unico con compiti gestionali in una struttura con autonomia finanziaria, scientifica e organizzativa. Inoltre, vi è stata l'unione, a livello centrale, delle aree valorizzazione e innovazione, la creazione di nuove direzioni per l'arte contemporanea e per le periferie urbane, per l'educazione e la ricerca ed una per i Musei. I poli museali e gli istituti di cultura statale (nascono 20 musei con autonomia gestionale) a cui affidare personale selezionato, anche esterno alla P.A., di comprovata qualificazione professionale, con una durata di incarico da 3 a 5 anni.

Prosegue dunque la riforma del MIBACT, ora è la volta delle soprintendenze, aumentano i presidi di tutela archeologica e nascono nuovi parchi archeologici



autonomi.

Le nuove soprintendenze parleranno con voce unica a cittadini e imprese riducendo tempi e costi burocratici. La riorganizzazione completa la riforma del Ministero e percorre la strada della decisa valorizzazione del patrimonio. Vengono per questo istituiti 10 nuovi musei e parchi archeologici autonomi, retti da altrettanti direttori selezionati con bando internazionale.

Il nuovo assetto del ministero prevede la creazione delle "Soprintendenze Archeologia, Belle Arti e Paesaggio". Con questo intervento aumentano i presidi di tutela del territorio nazionale, che, proprio per l'archeologia, passano dalle attuali 17 Soprintendenze Archeologiche alle nuove 39 soprintendenze unificate (a cui si sommano le due soprintendenze del Colosseo e di Pompei).

La nuova articolazione territoriale, che realizza una distribuzione in 41 presidi, più equilibrata ed efficiente, è stata definita tenendo conto del numero di abitanti, della consistenza del patrimonio culturale e della dimensione dei territori.

Ogni nuova Soprintendenza è suddivisa in sette aree funzionali (organizzazione e funzionamento; patrimonio archeologico; patrimonio storico e artistico; patrimonio architettonico; patrimonio demotnoantropologico; paesaggio; educazione e ricerca) che garantiscono una visione complessiva dell'esercizio della tutela, assicurando anche la presenza delle specifiche professionalità.

La riorganizzazione affida inoltre alle Soprintendenze archivistiche la tutela del patrimonio librario, che pertanto sono denominate Soprintendenze archivistiche e bibliografiche. Nell'esercizio di questa nuova funzione esse risponderanno anche alla Direzione Generale Biblioteche e potranno avvalersi del personale delle biblioteche statali.



Con la suddetta legge (n. 106/2014), che ha messo a disposizione oltre 500 milioni di euro, si è intervenuti su molti settori, tra cui il Grande Progetto Pompei, approvato dalla Commissione europea il 29.3.2012, semplificando e accelerandone le procedure di “governance”, rafforzando i poteri del direttore generale.

È stata anche rivista la normativa anticorruzione innalzando le garanzie, a corredo delle offerte delle imprese, dal 2% al 5% del prezzo base del bando, con l'adozione di un piano di gestione dei rischi e di prevenzione, mediante l'individuazione di un responsabile di comprovata esperienza e professionalità.

L'obiettivo dichiarato della legge, oltre alla urgenza di porre immediato rimedio allo stato di degrado in cui versano numerosi siti culturali (come Pompei, Reggia di Caserta, l'Aquila) è quello di tutelare e valorizzare il patrimonio e utilizzarlo anche come molla per rilanciare il turismo e per incrementare i visitatori nel Paese, ampliando il sistema ricettivo e quello di promozione del marchio e dell'immagine Italia.

Vi sono nuove regole per l'autorizzazione paesaggistica, sugli archivi, sulle riproduzioni di beni culturali, che consentono le foto nei musei, purché ad uso personale.

Sul fronte giovanile è stato rifinanziato, nel 2015, con 1 milione di euro, il fondo “Mille giovani per la cultura” e sono stanziati 1,5 milioni per consentire l'assunzione con contratti flessibili di giovani laureati che dovranno lavorare nei servizi di accoglienza dei luoghi d'arte.

La predetta legge ha previsto anche disposizioni per la lirica, settore in crisi che ha registrato una forte contrazione di entrate, di gran lunga inferiori alle spese per il cinema (per il quale si sono stanziati da 110 a 115 milioni nel 2015 per i bonus fiscali), per la Reggia di Caserta, con Progetto di riassegnazione degli spazi dell'intero



complesso, con l'obiettivo di restituirlo alla sua destinazione naturale, culturale, educativa e museale, affidandone il coordinamento a un commissario straordinario.

Le due realtà di eccellenza, a cui è stata riconosciuta autonomia gestionale, sono il Teatro La Scala e Santa Cecilia.

Inoltre, ogni anno entro il 31 dicembre, è adottato il Piano strategico "Grandi Progetti Beni culturali" ai fini della crescita della capacità attrattiva del Paese, che individua i beni o siti di eccezionale interesse per i quali sia necessario realizzare interventi di riqualificazione, valorizzazione e promozione culturale; per questo è stata autorizzata la spesa di 5 milioni nel 2014, di 30 nel 2015 e di 50 per il 2016; la legge di stabilità 2016 ha assegnato ancora 70 milioni per il 2017 e 65 milioni dal 2018.

A decorrere dal 2014, poi, il 3% delle risorse aggiuntive iscritte nel bilancio di previsione del Ministero delle infrastrutture è destinato alla spesa per investimenti a favore dei beni culturali. Ogni anno il Consiglio dei Ministri conferisce il titolo di Capitale italiano della cultura, ai cui progetti saranno assegnati finanziamenti erogati dal CIPE; viene anche creato il "Programma Italia 2019" per l'esame dei progetti delle città italiane candidate alla "Capitale europea della cultura". In tale quadro è stata designata per il 2016 Mantova, per il 2017 Pistoia e per il 2019 Matera come capitale europea della cultura. A tali fini la legge di stabilità 2016 (28.12.2015, n. 208) ha stanziato 2 milioni di euro per il 2016, 6 milioni per il 2017, 11 milioni per il 2018 e 9 milioni per il 2019.

Con la suddetta normativa, al fine di investire in cultura e turismo, sono state introdotte novità significative per la cultura, a partire dall'Art Bonus, che prevede la deducibilità a regime del 65% delle donazioni devolute per il restauro dei beni culturali pubblici, musei, biblioteche e archivi, spese per investimenti nei teatri pubblici e delle



fondazioni lirico-sinfoniche (oltre quelle già contenute nella legge n. 112 del 2013), per favorire la competitività del settore turistico attraverso la digitalizzazione, la ristrutturazione e riqualificazione degli alberghi.

Si tratta di un incentivo al mecenatismo, con un sostanzioso credito d'imposta per il periodo 2015-2019, che tende a favorire gli investimenti con strumenti fiscali adeguati per sostenere la cultura e rilanciare il turismo dopo anni di tagli e di mancati interventi.

3) Stanziamenti e introiti

L'Italia è ancora tra i 28 Paesi europei che investe meno in cultura, nonostante che il diritto alla cultura sia sancito nella Carta costituzionale. Tagliare le risorse e precettare i dipendenti non risolve i problemi, alcuni dei quali erano stati principalmente l'impropria organizzazione del sistema museale e la scarsità di risorse.

Negli ultimi anni, dove si contano ormai 6 riforme del Ministero, è mancata una vera strategia di investimenti per la valorizzazione del settore.

I tagli al personale ed ai finanziamenti, determinati dalla crisi economica, stavano soffocando la cultura: con la riduzione degli investimenti, con i privati che lesinano le elargizioni, l'offerta non è stata all'altezza delle aspettative e il pubblico pagante diminuisce, tutto forse per il tradizionale peso di un apparato burocratico sempre meno efficiente e produttivo. Si investe in beni culturali venti volte meno di quello che si spende per le forze armate.

Qualcosa però sta cambiando e si può affermare che nel 2015 e all'inizio del 2016 si assiste ad una inversione di tendenza.

La spesa complessiva per la cultura era calata del 3% negli ultimi anni e negli



ultimi 10 anni erano diminuiti di quasi il 30% gli stanziamenti pubblici e del 40% quelli degli sponsor privati, segnando una spesa pari a poco più dello 0,20 dell'intero bilancio dello Stato nel 2015.

La legge di stabilità 2016 contiene interventi straordinari e di grande portata per la cultura e il turismo. Si torna a investire e ad assumere e lo si fa con una disposizione che autorizza un concorso per l'assunzione a tempo indeterminato di professionisti del patrimonio culturale. Una scelta che conferma quanto si torni, dopo tanti anni, a credere nella cultura come motore dello sviluppo del Paese investendo su musei, biblioteche, archivi, cinema, spettacolo e valorizzando il ruolo che ogni singolo cittadino può dare alla tutela del patrimonio culturale.

Per assicurare la tutela e la valorizzazione del paesaggio e del patrimonio storico e artistico, in deroga ai limiti previsti per le assunzioni nelle pubbliche amministrazioni, è stato autorizzato un concorso straordinario per l'assunzione a tempo indeterminato di 500 funzionari dei beni culturali selezionati tra antropologi, archeologi, archivisti, bibliotecari, demotnoantropologi, esperti di promozione e comunicazione, restauratori e storici dell'arte. Una misura indispensabile per rafforzare la dotazione organica del MIBACT e introdurre professionalità fondamentali per garantire l'attuazione dell'articolo 9 della Costituzione.

Viste le numerose richieste e il grande successo riscosso dall'Art-Bonus in tutto il Paese, viene resa permanente l'agevolazione fiscale del 65% per le erogazioni liberali a sostegno della cultura, per il finanziamento di interventi di manutenzione, protezione e restauro di beni culturali pubblici, per il sostegno a istituti e luoghi della cultura pubblici, fondazioni lirico sinfoniche, teatri di tradizione; inoltre, tutti i ragazzi che compiranno 18 anni avranno una carta elettronica con un importo di 500 euro da usare



per l'ingresso ai teatri, musei, mostre, eventi culturali, acquisto libri.

Vengono rafforzati i Tax credit a sostegno del settore cinematografico e audiovisivo migliorandone le procedure di applicazione e potenziandone le risorse a disposizione. I fondi per i Tax Credit sono aumentati di 25 milioni di euro – si passa dai 115 milioni di euro del 2015 ai 140 milioni di euro nel 2016 con un incremento di +21%. Grazie a questo intervento si rafforza un meccanismo fiscale che sta generando un enorme aumento delle produzioni internazionali in Italia.

Ogni anno per la promozione turistica del Paese sono stanziati 10 milioni di euro; la nuova Enit avrà pertanto a disposizione 10 milioni di euro aggiuntivi annui per la promozione internazionale dell'Italia.

Dopo anni di sacrifici e tagli, si hanno nuovi fondi per il funzionamento di Archivi e Biblioteche per 30 milioni di euro, con ingente aumento delle risorse delle rispettive direzioni generali e per gli Istituti del Ministero.

Ancora, aumenta di 1 milione e 700 mila euro la dotazione complessiva di 4 istituti del MIBACT: l'Archivio centrale dello Stato, l'Istituto centrale per la grafica, l'Istituto centrale per gli Archivi e l'Istituto Centrale per la demotnoantropologia; raddoppiano le risorse per enti, istituti, associazioni e fondazioni del mondo della cultura, per un totale di 16 milioni di euro ogni anno; in particolare, 1 milione in più è assegnato all'Accademia della Crusca e all'Accademia dei Lincei.

Aumentano le risorse per il sistema museale nazionale, sia per le spese di funzionamento sia per i servizi per il pubblico per 20 milioni di euro annui.

Sono stanziati 30 milioni per ciascuno degli anni dal 2016 al 2019, per un totale di 120 milioni, per interventi di conservazione, manutenzione, restauro e valorizzazione dei beni culturali.



Il Piano strategico “Grandi Progetti Culturali”, già adottato nel 2015 e 2016 per 30 e 50 milioni, riceve ulteriori risorse pari a 70 milioni per il 2017 e a 65 milioni dal 2018. Con il Piano strategico 2015 e 2016 sono già stati finanziati l’Arena del Colosseo, l’ampliamento degli Uffici e altri progetti di interesse nazionale.

È stato poi confermato il nuovo fondo di 100 milioni di euro annui dal 2016 per interventi di tutela del patrimonio storico artistico della Nazione.

Al fine di favorire la creatività dei giovani autori, viene destinato il 10% dei compensi percepiti dalla SIAE per copia privata, ad attività di produzione culturale nazionale e internazionale, sulla base di un atto di indirizzo annuale del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo.

Vengono razionalizzate le società *in house* del MIBACT. Ales incorporerà Arcus e sarà riorganizzata per assicurare al meglio l’erogazione di servizi culturali, le attività di valorizzazione del patrimonio e le attività di *fund raising*.

Altra novità fiscale è quella secondo cui tutti i contribuenti potranno decidere di destinare il 2x1000 del reddito alle associazioni culturali.

Il Ministero dei Beni Culturali ha inoltre approvato un programma triennale degli interventi del fondo per la tutela del patrimonio che prevede la spesa di 300 milioni per 241 interventi in tutta Italia che tengono conto delle esigenze dei territori e che contribuiranno a rilanciare l’economia.

Si tratta di risorse nuove e immediatamente disponibili, che hanno già avuto in via libera del Consiglio superiore dei beni culturali, tengono conto delle esigenze e delle segnalazioni venute dai territori e contribuiranno al rilancio dell’economia.

I 300 milioni di euro – che integrano i circa 360 milioni destinati agli interventi di tutela nelle 5 regioni del Sud Italia (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia) –



serviranno anche a rafforzare i sistemi e le misure di sicurezza dei musei italiani e a cofinanziare i progetti che si avvarranno dell'Art Bonus.

Altrettanto importanti sono gli interventi segnalati dagli uffici territoriali e dagli Istituti autonomi del MIBACT, tra i quali ad esempio: i 13 milioni per il restauro della Domus Aurea, i 1,5 milioni per il recupero del Teatro Valle e i 5,4 milioni per il rilancio di Palazzo Venezia a Roma; i 700 mila euro per il recupero degli affreschi della cripta della Cattedrale di Matera; il milione di euro per la messa in sicurezza dello sperone della Chiesa di S. Pietro a Roccasalegna in provincia dell'Aquila; lo stanziamento di 1.050.000 di euro per l'ampliamento della Galleria Nazionale di Cosenza; i 2.430.000 euro per il restauro del Museo di San Martino a Napoli; la climatizzazione della Pinacoteca di Ferrara per 970.000 euro; gli 1,15 milioni per il Museo del Cenacolo di Vinciano a Milano; i 3 milioni di euro per il restauro delle mura di Palmanova; gli interventi post sisma al Palazzo Ducale di Mantova per 1,5 milioni di euro; gli oltre 2 milioni per il restauro della cinta muraria di Siena; gli oltre 3,5 milioni di euro per la Biblioteca Nazionale Centrale di Firenze; i circa 1,2 milioni di euro per il Parco e il Museo del Castello di Miramare a Trieste; i 2,1 milioni di euro per il restauro della Certosa di Calci a Pisa; gli oltre 6 milioni per Venezia.

Nel mese di maggio 2016 è stato varato il piano strategico turismo e cultura con interventi distribuiti tra i più importanti siti culturali d'Italia che attingono risorse dal fondo sviluppo e coesione 2014-2020.

Il Comitato interministeriale per la Programmazione Economica ha approvato il Piano proposto dal Ministro dei Beni e attività culturali e del turismo che stanziava un miliardo di euro per realizzare 33 programmi di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e di potenziamento del turismo culturale. Il Piano risponde a una visione che



considera strategico il ruolo del patrimonio culturale nelle politiche nazionali di sviluppo sostenibile e vede nella cultura un importante fattore di confronto, dialogo, scambio di idee e valori, oltre che uno strumento di promozione dell'immagine dell'Italia nel mondo. Esso mira ad accrescere la competitività territoriale del Paese puntando sulla attrattività turistica, l'integrazione tra turismo e cultura e il potenziamento dell'offerta turistico-culturale, confermando così il forte impegno in un settore fondamentale per la crescita sostenibile dell'Italia, capace di generare lo sviluppo sociale, economico e civile del territorio. Si tratta del più grande intervento sul patrimonio culturale della storia repubblicana che spazia da Nord a Sud del Paese e che potrà avere un forte impatto positivo sull'economia.

Il sito più interessante, ma anche il più discusso, resta ancora quello degli Scavi di Pompei, che vanta un'estensione di 49 ettari di rovine e altri 30 ettari aperti al pubblico con 1.500 *domus*, per una superficie muraria di 42.000 mq. ed è uno dei siti più visitati al mondo, con 3,2 milioni di visitatori nel 2015, il 20% in più dell'anno precedente.

Altre 5 *domus* sono state riaperte al pubblico nel 2016, tra le quali la Palestra Grande aperta nel 2016, sul tema dell'Egitto in un allestimento che, con altre 7 statue, rappresenta il fiore all'occhiello della Mostra "Egitto Pompei" che prevede il giro turistico di alcune *domus* riaperte come la Casa dei Pigmei, quella di Loreto Tiburtino, il tempio di Iside, visitabile dopo 5 mesi di restauro. Resta, tuttavia, una corsa contro il tempo la realizzazione completa del "Grande Progetto Pompei" (con 5 piani di intervento) e la spesa di 105 milioni di provenienza UE entro il 2015, portati a 159,8 per effetto delle economie, con una probabile proroga di 2 anni per la spesa al fine di non perdere il contributo, da gestire a cura di un commissario nominato all'inizio del



2014; questi poteva contare solo su 25 collaboratori, che sono poi aumentati con la legge di stabilità 2016, per un nuovo apporto di archeologi, architetti e ingegneri), sono state indette le gare per i vari lavori (sono 29 quelle in corso, 20 i cantieri terminati, dei 47 progetti iniziali per cui il piano delle opere vale 85 milioni).

C'è da osservare che la strada intrapresa è quella giusta, ma ancora troppe domus sono a rischio anche sono stati effettuati molti interventi, per una percentuale però molto bassa (sotto il 5%) rispetto al totale.

La mostra al Musco Egizio di Torino (che ha già avuto 60.000 visitatori) si rinnova con opere che arrivano dai musci archeologici di Napoli e di Pompei con 172 reperti che riproducono il "Progetto Pompei", con un itinerario che parte dal Nilo, per fare ammirare gli affreschi dell'Iseo Pompeiano, l'unico edificio di culto pubblico ripristinato dopo l'eruzione del '79 d.c.

Si dovrebbe fare molto di più nel paese con il patrimonio artistico più importante del mondo e che vanta circa un terzo delle opere d'arte esposte nei cento musei internazionali. Tra i 55.000 musei sparsi nel mondo per trovarne il primo italiano bisogna scendere al 23° posto dove si collocano gli Uffizi, con meno di 2 milioni di visitatori. Tuttavia nel settore si è registrato, nel 2015, un aumento di visitatori (+18% alla Reggia di Caserta, + 25% a Paestum) nei siti archeologici e nei musei.

Bisogna puntare all'aumento dei visitatori nei siti culturali anche migliorando i servizi aggiuntivi (nella competitività turistica l'Italia è scivolata al 26° posto), lasciando aperti i Musei nei giorni festivi e prolungando l'orario di fruibilità, organizzando anche eventi negli spazi adiacenti ed attrezzando offerte enogastronomiche che per una sinergia tradizioni-cultura.

Molto apprezzate e seguite sono state le giornate del FAI, svoltesi in ottobre



2015, iniziativa che consente di scoprire luoghi e palazzi in 130 città con aperture straordinarie e programmate di 500 monumenti normalmente inaccessibili.

La riforma "Franceschini" ha cominciato a vedere i suoi frutti solo entro il 2015, dopo che sono stati messi in campo alcuni provvedimenti attuativi.

Altri avvenimenti come "Le giornate europee del Patrimonio" organizzate dall'università "Ca Foscari" di Venezia, nel settembre 2015, contribuiscono ad attirare turisti da tutto il mondo che gradiscono molto l'abbinamento "bellezze naturali, cultura", con itinerari e visite guidate, con biglietti a basso costo per la visita di più luoghi e opere d'arte.

Purtroppo non si riesce ad utilizzare al massimo queste eccellenti risorse, se non per circa la metà di quelle disponibili (al 44% della loro disponibilità).

Bisognerebbe intensificare anche la diffusione della conoscenza dei musei con percorsi multimediali che raccontino la storia e i segreti.

4) Mecenate e partenariato pubblico-privato

Il ricorso alle sponsorizzazioni, già presente nella legge n. 449 del 1997 e nel decreto legislativo n. 30 del 2004, è stato poi previsto dalla legge n. 35 del 4.12.2012 (in armonia con l'art. 9 della Costituzione) in base alla quale la ricerca del "mecenate" deve avvenire con bandi pubblici e, solo in caso di insuccesso, si giunge a trattativa privata; le relative linee guida sono contenute nel D.M. del 13.12.2012, pubblicato nella G.U. del 12.3.2013 e si potrà contare su un sito che illustrerà tutte le possibili forme di contribuzione di intervento privato.

Sulla scia di questa normativa si possono registrare già importanti successi come, ad esempio, il contributo per la Fontana di Trevi in Roma, che è tornata a splendere dopo il restauro finanziato da una azienda privata (che si è impegnata anche per il 2016



per il restauro della Fontana del Gianicolo e del Mosè del Ninfeo del Pincio) con illuminazione di ACEA.

Il sito archeologico dei Fori Imperiali di Roma è stato recentemente interessato da un nuovo impianto di illuminazione con 450 unità a led, progettato dal maestro premio oscar Vittorio Storari e realizzato con fondi donati da una Società privata con atto di mecenatismo, la cui inaugurazione è stata fissata in coincidenza col Natale di Roma (21 aprile 2015) e che torna ad accendersi ogni ricorrenza con visite guidate settimanali in italiano e in inglese.

È stata allestita una mostra nei Mercati di Traiano – Musco dei Fori imperiali – (inaugurato il 23 settembre 2014 e rimasto aperto fino al maggio 2015), promossa dal Comune di Roma e dal CNR, rientrante nelle manifestazioni organizzate per il bimillenario della morte dell'Imperatore e nel più ampio progetto internazionale "Le chiavi di Roma", un approfondimento tematico che conduce i visitatori attraverso i luoghi di Augusto (con l'ausilio di mezzi tecnologici) da Roma ad Alessandria d'Egitto, Amsterdam e Sarajevo (le quattro città che simboleggiano il mondo romano).

Vale ricordare l'impiego di 25 milioni per il definitivo restauro del Colosseo da parte di un Gruppo privato, ormai completato; aiuti finanziari da privati sono attesi per la "Domus aurea" di Roma, che era chiusa dal 2005, la quale ha bisogno di un investimento da 31 milioni in 4 anni, ma serve anche un massiccio intervento dello Stato per completare il restauro della "Casa di Nerone", chiusa dal dicembre 2005 e devastata da un crollo nel 2010.

Altro splendido progetto finanziato con fondi privati è quello della scalinata di Trinità dei Monti in Roma, giunto quasi al termine della sua realizzazione.

Una interessante iniziativa per la maggiore fruibilità dei musei (dei quali solo tre su



quattro hanno un ristorante) è costituita dal piano per aprire il mercato con i privati, messo a punto dalla CONSIP, che intende rivedere l'intero sistema delle gare per i servizi aggiuntivi e accessori (bar, ristoranti, bookschop, guardaroba, cataloghi e ausili didattici) da affidare a privati con apposite gare pubbliche, in un settore dove regna grande confusione ed ha attecchito l'illegalità.

L'apertura verso il privato porta innovazione e fiducia. Con il decreto sulle semplificazioni quadri e sculture conservate nei magazzini dei 370 musei statali italiani (solo negli "Uffizi" giacciono 2.500 opere in deposito non visibili al pubblico) potranno essere "dati in affitto" a musei stranieri in cambio di un corrispettivo per lo sfruttamento dell'opera e per una durata massima di 20 anni.

Si moltiplicano così le iniziative di musei e associazioni per raccogliere finanziamenti tra il pubblico.

Un brillante risultato con la collaborazione pubblico-privato è stato raggiunto alla fine di marzo 2015 con la riapertura del Museo Egizio di Torino del tutto restaurato, che presenta anche temi collegati a Pompei.

Anche l'arte contemporanea è stata rivalutata con una mostra nella Reggia di Caserta, tenutasi nel mese di maggio 2016, nella Sala Romanelli del palazzo Vanvitelliano, realizzata in collaborazione con un club locale.

5) Tutela dei beni e azioni di salvaguardia

L'Italia è un museo a cielo aperto, colmo di testimonianze di secoli di arte e cultura e vanta il maggior numero di siti Unesco al mondo. L'aggressione speculativa alle aree sottoposte a tutela paesaggistica o vincolo archeologico è un fenomeno di crescente attualità che viene contrastato in sinergia tra le varie Forze dell'ordine.

L'azione di salvaguardia è mirata soprattutto a tutela dei siti dell'Unesco,



dichiarati patrimonio culturale dell'Umanità.

Nel febbraio 2016 è stato firmato a Roma un importante *memorandum* d'intesa tra il Ministro italiano degli esteri e il direttore dell'Unesco per la formazione di una "task force" di "caschi blu della cultura", con personale civile e militare esperto di cui 50 carabinieri specializzati, che già in passato hanno recuperato 1700 reperti saccheggiati al Museo di Bagdad e che sarà denominato "Unesco Unite Heritage", con il compito di intervenire su richiesta dell'Unesco, per tutelare il patrimonio culturale mondiale nella fase a rischio di conflitti e di evitare fatti come quelli di Palmira da parte dell'Isis. A Torino nascerà un centro di formazione e ricerca Unesco sull'economia della cultura.

Nel 2015 le Forze dell'ordine (Carabinieri-Polizia-Guardia di Finanza) hanno controllato l'illecito mercato degli oggetti d'arte, anche collaborando attivamente con le polizie estere ed hanno svolto una efficace attività preventiva e di contrasto, coadiuvate dall'implementazione delle tecnologie (controlli sui siti internet e sui cataloghi di aste), potenziate dalla costante qualificazione e dall'aggiornamento professionale. Inoltre, è stato possibile monitorare e censire i numerosi siti archeologici e permettere di arginare e prevenire in maniera considerevole furti, danneggiamenti e l'attività clandestina nelle località considerate ad alto rischio.

Il quadro di sintesi dell'impegno profuso per la tutela dei beni e per le azioni di recupero di quelli illecitamente sottratti, effettuate dal Comando Carabinieri Tutela del Patrimonio culturale, previste dall'art. 85 del T.U. 42/2004, desunto dai dati statistici estratti dalla Banca Dati dei Beni Culturali, consente di rilevare i risultati ottenuti, in termini di attività preventiva e di contrasto in molti settori e di individuare quelle aree di criticità su cui concentrare gli sforzi operativi in futuro, quali furti di beni culturali



in generale, scavi clandestini, campo della falsificazione, con identificazione di persone e deferimento all'A.G., nonché azione per la tutela del paesaggio.

L'analisi complessiva del fenomeno criminoso nel settore del patrimonio culturale, relativa all'anno 2015, ha permesso di evidenziare, rispetto all'anno 2014, una notevole intensificazione dell'impegno organizzativo e gestionale per contrastare le attività illecite, che ha consentito di raggiungere lusinghieri risultati, a fronte della progressiva diminuzione delle risorse umane disponibili nell'organico e di quelle finanziarie assegnate. Il Nucleo Carabinieri per la Tutela del Patrimonio Culturale Italiano (NCTP) nel 2015 ha rivolto la sua attività contro i traffici illegali di beni culturali, anche mediante il sistematico monitoraggio del *web*, scoprendo molti canali di scambio di reperti archeologici e di opere contraffatte. Il controllo di tutto il mercato illegale di beni culturali via *web* è svolto costantemente, ma il fenomeno purtroppo è in continua espansione. Il numero dei beni culturali controllati in banca dati è stato nell'anno di ben 28.477 unità.

5.1 - La prevenzione

Le attività preventive svolte sono state caratterizzate da un'ampia diversificazione d'intervento, a seconda delle specifiche tematiche. In particolare, durante il decorso anno il Comando dei Carabinieri ha effettuato:

- 2.081 controlli a esercizi commerciali, privati ed esercizi di oggetti antiquariali;
- 524 controlli a mercati e fiere antiquariali;
- 562 verifiche alla sicurezza di Musei, Biblioteche e Archivi, condotte in tutto il territorio nazionale congiuntamente alle rispettive direzioni e alle competenti Soprintendenze;
- 1.252 controlli nelle aree archeologiche ritenute più a rischio, svolti



congiuntamente al CNR, alle competenti Soprintendenze, al Raggruppamento Aeromobili Carabinieri, al Reggimento Carabinieri a Cavallo e al servizio navale;

- 183.877 beni controllati in banca dati;
- 1.126 controlli ad aree tutelate da vincoli paesaggistici o monumentali.

Tale efficace attività di prevenzione, unitamente a quella ispettiva e di controllo, con l'ausilio di moderne tecniche e di più sofisticati strumenti, ha prodotto ottimi risultati, anche come deterrenza, se si considera che il fenomeno dei furti di beni culturali è complessivamente diminuito a 450 nel 2015, a fronte di un totale di 609 nel 2014 e di 676 nel 2013 (meno 26,10%) (con sensibile calo, peraltro in Emilia Romagna, Campania, Liguria, Marche, Calabria e Lazio; sono in aumento, tuttavia, i furti in Veneto).

Gli oggetti presi più di mira sono i beni librari (2102), i pittorici/grafici (1153), della scultura (643) e della numismatica (410).

I furti ai privati e ai luoghi di culto costituiscono rispettivamente il 31,5 e il 39,2 del totale, ma hanno subito una notevole riduzione (del 33,3%), mentre i furti ai musei sono diminuiti del 46,2% (da 23 a 14) e quelli nei luoghi di culto del 37,1%.

Complessivamente i furti degli oggetti trafugati sono diminuiti del 42,56% (da 10.168 nel 2014 a 5.840 nel 2015).

La prevenzione di tali tipologie di reati resta difficoltosa ed onerosa per la vastità degli edifici, dei monumenti e dei siti da vigilare; in ragione di ciò, molti enti pubblici e privati hanno investito in impianti di videosorveglianza, collegati a postazioni fisse, che costituiscono una forte azione dissuasiva ed uno strumento utile alle indagini per individuare gli autori di illeciti.

Nell'ambito della prevenzione, oltre alle operazioni di sorvolo sui siti



archeologici, all'informazione e alla semplificazione delle procedure di controllo (con notevole riduzione di spesa), sono proseguite le attività formative specialistiche, svolte per il personale delle amministrazioni interessate e l'opera di sensibilizzazione e di informazione dell'opinione pubblica, in un quadro di collaborazione internazionale attraverso un modulo elettronico standardizzato tra gli Stati membri di tutto il mondo, in grado di accogliere i dati delle opere trafugate nella banca dati di Interpol.

5.2 - L'azione repressiva

Nell'anno appena trascorso, le attività svolte hanno prodotto i risultati seguenti:

- Persone deferite in stato di fermo o arresto in flagranza	6
Persone deferite all'A.G. in stato di libertà (di cui 326 per reati in danno al paesaggio, -307 nel 2014)	1.151
Persone deferite all'A.G. in stato di arresto su provvedimento dell'A.G.	40 (+ 31 da altre forze di polizia)
- Perquisizioni effettuate	601
- Sanzioni amministrative elevate	45
Opere false sequestrate	1601
di cui al settore archeologico	1077

La stima economica dei beni recuperati/sequestrati è di euro 83.516.100.

Sono stati inoltre sequestrati 23 immobili e 22 aree sottoposte a tutela ambientale, per un valore di oltre 15 milioni di euro.

Le tipologie di reato connesse all'attività repressiva registrano le seguenti cifre: 43 per furto, 514 per ricettazione, 215 per scavo clandestino, 140 per contraffazione di opere d'arte, 181 per illecita esportazione, 54 per danneggiamento, 483 per il paesaggio e 1056 per altri reati.



Il Comando dei Carabinieri ha comunicato che l'attività operativa condotta da tutte le Forze dell'Ordine (CC., Polizia e Guardia di Finanza) ha fatto emergere il seguente quadro statistico:

- 1) Beni culturali recuperati 21509 CC. – 22806 CC. + altre Forze
- 2) Reperti archeologici recuperati 11696 CC. – 11909 CC. + altre Forze
- 3) Persone deferite in stato d'arresto 46 CC. – 53 CC. + altre Forze
- 4) Persone deferite in stato di libertà 1151 CC. – 1326 CC. + altre Forze
- 5) Opere false sequestrate 1601 CC. – 1611 CC. + altre Forze

5.3 - Scavi clandestini e contraffazione

A livello nazionale le regioni nelle quali si è rilevato il maggior numero di avvistamenti è la Sicilia, che precede la Calabria, entrambe notoriamente ricche di aree archeologiche.

L'andamento generale nazionale ha registrato, rispetto al 2014, una diminuzione del 65,57% degli scavi clandestini scoperti, il recupero di ben 11.696 beni archeologici (di cui 6.198 di natura numismatica) e 1.507 di reperti paleontologici.

Sono stati individuati 21 scavi clandestini, oltre a 59 già scoperti lo scorso anno.

Nel 2015 sono state sequestrate 1.601 opere d'arte contraffatte di cui circa il 31,7% riferite all'arte contemporanea.

Come negli anni trascorsi, si è riscontrata un'attenzione particolare da parte della criminalità e una diffusione del fenomeno criminoso verso il fiorente mercato dei beni culturali falsificati (scultura, grafica, pittura), che è in continua evoluzione a causa della maggiore facilità di riproduzione delle moderne forme artistiche e della congiuntura economica e spinge gli acquirenti a rivolgersi ad un mercato "disinvolto".

In materia di opere contemporanee il CCTPC ha denunciato all'A.G. 140



persone, di cui 17 facenti parte di sodalizi criminali individuati, operanti nel campo della contrattazione della commercializzazione di opere d'arte.

Tra i più importanti recenti recuperi (operati nel 2016) effettuato dai militari dell'arma, su mandato della Procura della Repubblica di Roma, vanno segnalati dei preziosissimi reperti etruschi datati tra il VII e il V secolo A.C., finiti nelle mani di un trafficante inglese e intercettati presso la città di Ginevra.

Alcuni importanti dipinti del XV secolo (Madonna con Bambino di Cima da Conegliano, una Trinità di Alesso Baldovinetti e un Gesù al tempio di Girolamo dai Libri) sono stati recuperati al termine di una complessa operazione coordinata dalla Procura di Milano; le opere erano state trafugate dai nazisti nel 1944 e sono stati affidate alla Pinacoteca di Brera.

6) Interventi della Corte dei conti

Nel mirino della Corte dei conti sono finite molte inefficienze e irregolarità legate ai beni culturali.

Alcune inchieste sono state aperte nel 2015 da diverse procure regionali per indagare su danni erariali inferti al patrimonio culturale.

Una di esse, per un danno da circa 93.000 euro, ha riguardato l'inchiesta per l'illegittimo conferimento di incarichi di consulenza e di collaborazione affidati a terzi da parte della Soprintendenza speciale per beni archeologici di Roma, per lo svolgimento di funzioni ritenute ordinarie, conclusasi con la sentenza di condanna ad € 13.000, resa nel gennaio 2015, oltre a rivalutazione e interessi nei confronti di membri del C.d.A. che avevano deliberato il suddetto conferimento.

Gli scavi di Pompei sono stati anch'essi oggetto di attenzione da parte della Procura regionale campana della Corte dei conti in relazione alla gestione degli appalti



e dell'utilizzo dei fondi per il ripristino del sito, i cui definitivi esiti si avranno in futuro.

AMBIENTE (Estensore: V.P.G. Paola Briguori)

- Premessa

Oltre che alla disamina delle attività svolte dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, si intende continuare ad affrontare le tematiche delle emergenze ambientali le quali non solo hanno un forte impatto sociale ed economico, ma sono anche espressione della politica di sostenibilità ambientale, che è divenuta ormai una finalità irrinunciabile del sistema ambiente sia a livello nazionale che internazionale. L'attenzione sarà rivolta agli ambiti di maggiore criticità per i quali pendono procedure di infrazione avviate in ambito comunitario.

1. La politica di sostenibilità ambientale e le sue criticità.

La politica seguita in tale ambito deve necessariamente avere carattere sovranazionale per poter realizzare le finalità di salvaguardia dell'ambiente.

Pertanto, affiorano evidenti criticità che non possono essere sottaciute.

La normativa prevede un'estrema capillarità delle competenze su più livelli (internazionali, europei, nazionali, territoriali) e comporta, fisiologicamente, una serie di criticità anche in ragione della complessa identificazione dei diversi centri di responsabilità.

Ne consegue che l'attuazione delle scelte di politica ambientale ha il carattere della frammentarietà poiché è affidata a diversi soggetti istituzionali sia nazionali che internazionali, la cui indubbia eterogeneità si traduce in un grave limite per le difficoltà di coordinamento tra di essi e di individuazione delle responsabilità di ciascuno.

Si aggiunga, poi, che l'Italia è spesso sotto la lente di ingrandimento della Corte di Giustizia e le evidenti inefficienze non permettono di attuare quella risposta di



intervento richiesta. Basti pensare che nel periodo tra il 2015 e il 2016, dall'accertamento della violazione delle direttive 75/442/CE e 91/689/CE in materia di rifiuti/discariche abusive è conseguita la condanna al pagamento di 113,2 milioni (40 milioni per sanzione forfettaria, 39,8 e 33,4 milioni a titolo di prima e seconda penalità semestrale), mentre quello della violazione della direttiva 2006/12/CE rifiuti in Campania ha comportato il pagamento di 42,2 milioni (20 milioni per sanzione forfettaria e 22,2 milioni quale prima penalità semestrale). Molto probabilmente il nostro Paese sarà esposto a prossime condanne definitive per procedure di inadempimento (la violazione della direttiva 91/271/CE in materia di acque reflue ha già determinato una sentenza di condanna ex art. 260.1 TFUE).

2. Il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare

1. Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (MATTM) svolge funzioni e compiti propri dello Stato in quattro grandi aree:

- la salvaguardia della qualità dell'aria con la necessità di un utilizzo sempre più diffuso di energia pulita (solare, geotermico, eolico, idroelettrico);
- la tutela quali-quantitativa del sistema idrico e l'ottimizzazione delle risorse idriche nei diversi settori di utilizzo (civile, industriale ed irriguo);
- la protezione e conservazione della biodiversità, al fine di mantenere alta la qualità dell'ambiente in termini di conservazione;
- la gestione delle risorse naturali e lo smaltimento dei rifiuti e il risanamento dei siti inquinati.

Si tratta di attività, e in special modo quella dello smaltimento dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinanti, di grandissima attualità, con implicazioni di forte impatto sociale ed economico (si è già accennato alle condanne della Corte di Giustizia). Infatti,



la gestione dei rifiuti, gli interventi di bonifica dei siti inquinati e la tutela delle risorse idriche rientrano tra i principali obiettivi del Dicastero, unitamente alla sorveglianza, al monitoraggio ed al recupero delle condizioni ambientali, con particolare riferimento all'inquinamento atmosferico, acustico, elettromagnetico e marino.

La Direttiva generale sull'attività amministrativa e sulla gestione per il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare del 2015 indica il grande obiettivo strategico del rafforzamento della coerenza tra l'azione di governo centrale e territoriale, assicurando il contributo delle regioni agli obiettivi nazionali all'interno di un'attività di pianificazione unitaria.

Un settore di rilievo di competenza della Direzione Generale per la tutela del territorio e delle risorse idriche (oggi della Direzione generale per i rifiuti e l'inquinamento) è la gestione del Sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI). Il sistema, sorto nel 2009, è finalizzato a consentire la tracciabilità in tempo reale di tutta la filiera del trasporto dei rifiuti speciali a livello nazionale e dei rifiuti urbani per la Regione Campania, soprattutto nella fase finale di smaltimento, attraverso l'utilizzo di sistemi elettronici in grado di dare visibilità al flusso in entrata ed in uscita dei mezzi di trasporto dalle discariche.

Per quanto riguarda la provvista economica, si conferma il trend degli ultimi anni caratterizzati dal progressivo ampliamento degli stanziamenti del MATTM, che ha visto un incremento degli stanziamenti definitivi che nel 2015 hanno superato il miliardo (1.040,00 milioni), in netto aumento rispetto al 2014 (+ 16,25%).

Per quanto concerne la riassegnazione delle entrate, la percentuale maggiore sul totale delle riassegnazioni, riguarda, come lo scorso anno, la missione 18 (Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente), che è divenuta ormai una delle



emergenze nazionali più avvertite, con una percentuale molto elevata sul totale delle riassegnazioni (l'89,2% del totale degli stanziamenti definitivi, pari a 928 milioni).

2. Come già segnalato lo scorso anno, risulta che le funzioni tecniche del Ministero dell'Ambiente sono svolte principalmente, se non esclusivamente, in mancanza di un ruolo tecnico interno al Ministero, attraverso ISPRA e SOGESID.

Quest'ultima, in particolare, a sua volta *opera con proprio personale* (a tempo determinato o indeterminato) ovvero come stazione appaltante del Ministero, a seconda delle modalità previste nelle convenzioni; pertanto, i dati finanziari relativi alla spesa di personale del Ministero devono ritenersi relativi e poco significativi.

Si auspica, pertanto, un riordino dell'organizzazione, prevedendo l'istituzione di ruoli tecnici onde poter esprimere una scelta gestionale ispirata a principi di economicità, efficienza e trasparenza dell'azione amministrativa anche nell'ottica della programmazione. Ed, infatti, da tale evenienza il dato contabile iscritto nel bilancio del Ministro non è rappresentativo della reale esposizione finanziaria.

La spesa 2015 sostenuta dal Ministero in questo ambito è elevata se si pensa che i trasferimenti a Sogesid ammontano a un impegno di spesa pari a di 28,7 milioni.

Non v'è dubbio che, nell'ottica dell'economicità e dell'efficienza, il Dicastero necessiti di una riorganizzazione delle risorse umane che implichi la dotazione nei propri ruoli di personale tecnico-specialistico, portatore di professionalità adeguata e di *know how* idoneo.

2.1. L'ISPRA - Istituto Superiore per la protezione e la ricerca ambientale -, ente pubblico di ricerca con autonomia tecnica, scientifica, organizzativa, finanziaria, gestionale, amministrativa e contabile, è stato istituito nel 2008 per effetto dell'accorpamento di tre enti vigilati dal Ministero stesso (Agenzia per la protezione



dell'ambiente-APAT, Istituto centrale per la ricerca scientifica applicata al mare - ICRAM, Istituto nazionale per la fauna selvatica - INFS) con lo scopo di razionalizzare l'attività dei suddetti tre Enti, nell'ottica del contenimento della spesa pubblica.

L'ISPRA è sottoposto alla vigilanza del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare che impartisce le direttive generali, alle quali l'Istituto si attiene nel perseguimento dei propri compiti istituzionali, e provvede al trasferimento delle risorse finanziarie afferenti il contributo ordinario destinato al medesimo istituto e allocato sullo stato di previsione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare sui pertinenti capitoli di Bilancio.

Compito dell'ISPRA è lo svolgimento di *“attività di ricerca, consulenza strategica, assistenza tecnico-scientifica, sperimentazione e controllo, conoscitiva, di monitoraggio e valutazione, nonché di informazione e formazione, anche post-universitaria, in materia ambientale”*, esercitando le funzioni già di competenza dei tre Enti in esso confluiti, promuovendo in tale ambito *“lo sviluppo del sistema nazionale delle Agenzie e dei controlli in materia ambientale di cui cura il coordinamento”*, garantendo *“l'accuratezza delle misurazioni e il rispetto degli obiettivi di qualità e di convalida dei dati anche attraverso l'approvazione di sistemi di misurazione, l'adozione di linee guida e l'accreditamento dei laboratori”*.

L'ISPRA è sottoposto alla vigilanza del Ministro dell'ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, che deve impartire le direttive generali alle quali l'Istituto si attiene nel perseguimento dei propri compiti istituzionali¹⁶¹.

¹⁶¹ L'articolo 2, comma 6, del DPCM 10 giugno 2014, n. 142, recante il *Regolamento di organizzazione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare*, dispone che il Ministro si avvale dell'ISPRA per i compiti istituzionali e le attività tecnico-scientifiche e di controllo ambientale di interesse nazionale. In particolare, l'articolo 3, comma 1, lettera k) prevede che il Segretario generale del Ministero coadiuva il Ministro nella redazione delle direttive generali all'ISPRA per il perseguimento dei compiti istituzionali, nonché, con la collaborazione della Direzione per gli Affari Generali e del personale, nell'esercizio della vigilanza sull'ISPRA.



Lo Statuto dell'ISPRA è stato approvato in data 27 novembre 2013, mentre, come comunicato dall'Amministrazione, al 31 gennaio 2015 non era stata ancora emanata la prevista Convenzione triennale¹⁶² tra il Ministro e l'Istituto, con la quale sono individuate le eventuali ulteriori attività, non incompatibili con i servizi ordinari, svolgibili dall'ISPRA, nonché le risorse allo scopo disponibili. Il Ministero provvede al trasferimento delle risorse finanziarie afferenti il contributo ordinario, allocato sullo stato di previsione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

Nel 2015, il dicastero ha trasferito all'ISPRA 4,3 milioni di euro in termini di impegni in materia di ricerca ambientale e si è avvalso continuativamente di circa 12 unità del personale dell'Ente, prevalentemente con la modalità del distacco.

2.1.1. Si evidenzia che la legge di stabilità 2016 ha cercato di avviare un percorso volto alla creazione di ruoli di personale tecnico interno al MATTM, partendo proprio dal personale selezionato dall'Istituto.

L'art. 1, comma 816, prevede che, in deroga all'articolo 1, commi 424 e 425, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, il MATTM è autorizzato ad assumere nell'anno 2016, a tempo determinato, per un periodo massimo di tre mesi, un contingente di personale di complessive 30 unità, mediante l'utilizzo di graduatorie di concorsi pubblici a tempo indeterminato, con validità in corso, banditi dall'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA). Terminato il periodo di tre mesi, il Ministero ha la facoltà di assumere il suddetto personale mediante contratti a tempo

¹⁶² Come risulta dalla Sezione controllo Enti della corte dei conti - Determinazione n. 53/2013 - Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'ISPRA - esercizi 2009-2010-2011: "... in mancanza della prevista stipula della Convenzione triennale tra Ministero vigilante ed Istituto, indicante le linee guida e gli indirizzi per lo sviluppo delle attività, le iniziative proposte dal Ministero sono pervenute al di fuori di un organico piano di attività pluriennale e, quindi, senza la possibilità di una chiara pianificazione di obiettivi e di risorse...". La circostanza è, ovviamente, riferita agli esercizi finanziari esaminati nella relazione; tuttavia, tale osservazione vale anche per l'esercizio 2014, dal momento che la convenzione non è stata stipulata.



indeterminato, da inquadrare nell'Area III, posizione economica F, nel rispetto della propria dotazione organica.

Il successivo comma 817 prevede che, al fine di garantire il necessario supporto alle attività istituzionali, anche in deroga all'articolo 1, commi 424 e 425, della citata legge 23 dicembre 2014, n. 190, il Ministero è autorizzato nell'anno 2016 ad assumere a tempo indeterminato un contingente di personale di complessive 11 unità nel rispetto della propria dotazione organica, mediante l'utilizzo di graduatorie di concorsi pubblici nazionali a tempo indeterminato banditi ed espletati dall'ISPRA, in corso di validità. Il suddetto personale, corrispondente a 6 unità di collaboratore amministrativo e 5 unità di collaboratore tecnico, è inquadrato nell'Area II, posizione economica F1. E' previsto che tali reclutamenti si svolgono senza il previo espletamento delle procedure di cui all'articolo 34-bis (disposizioni in materia di mobilità di personale) del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, evidentemente per rendere più celere l'approvvigionamento di professionalità tecniche tenendo conto già di risorse selezionate dall'ISPRA.

2.2. La SOGESID S.p.A., costituita con decreto del Ministero del Tesoro di concerto con il Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica il 27 gennaio 1994, ai sensi dell'articolo 10 del D.lgs. 3 aprile 1993, n. 96, è una società *in house providing* interamente partecipata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Ai sensi e per gli effetti di quanto disposto dall'articolo 1, comma 503, della Legge 27 dicembre 2006, n. 296, come recepito nello statuto societario, la SOGESID svolge attività strumentali alle esigenze, finalità, competenze ed attribuzioni istituzionali del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, che pertanto detiene il potere di indirizzo e di controllo sull'operatività della Società



esercitando un controllo analogo a quello che esercita sui propri servizi.

La Società opera per disposizione di legge nel campo della protezione dell'ambiente e nel settore della progettazione e dell'esecuzione di lavori, con particolare riferimento alle attività di messa in sicurezza e bonifica dei siti di interesse nazionale (SIN) inquinati, sia in regime ordinario che emergenziale.

Essa svolge altresì, nel settore delle infrastrutture idriche, attività che rientrano sia nelle competenze del Ministero dell'Ambiente che nelle attribuzioni del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT).

Nell'ambito delle competenze del Ministero dell'Ambiente e della loro interrelazione con quelle del MIT, nonché di quelle connesse al funzionamento degli uffici del Ministero dell'Ambiente, la SOGESID può su base convenzionale fornire assistenza, prestazioni di servizi e, ai fini della realizzazione di opere, svolgere la funzione di stazione appaltante.

Come rilevato già dalla Sezione Controllo Enti di questa Corte¹⁶³, una rilevante

¹⁶³ Corte dei conti Sezione Controllo Enti deliberazione n. 11/2013 del 26 febbraio 2013 Determinazione e relazione della Sezione del controllo sugli enti sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della SOGESID S.p.a. per l'esercizio 2011: "... una parte consistente dell'attività produttiva della società è costituita da prestazioni a favore del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del Mare previste in apposite convenzioni per supporto tecnico alle sue attività istituzionali. Esse sono svolte mediante risorse umane direttamente impiegate presso differenti Direzioni generali del Ministero. Tuttavia occorre evitare che le convenzioni di cui trattasi finiscano per costituire, in proiezione futura, un anomalo fattore di aggravamento dei costi del personale della Sogesid dovuto ad attuali carenze di risorse umane del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Mare e del Territorio. Tale rischio può assumere concretezza e attualità qualora venga confermata la giurisprudenza del Giudice del lavoro che recentemente, nell'ambito di vertenze instaurate da persone assunte dalla SOGESID S.p.a. con contratto a tempo determinato, ha affermato l'illegittimità delle clausole di apposizione del termine che facevano riferimento alla durata della convenzione con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. Sotto altro profilo occorre, altresì, evitare che l'attuazione di simili convenzioni tra il Ministero della tutela del territorio e del mare finisca per costituire il mezzo per eludere i vincoli all'assunzione di personale e le limitazioni e le condizioni per il conferimento di incarichi per prestazioni di servizi. Il capitolo sulla gestione del personale non può chiudersi senza che si accenni ad un aspetto problematico connesso all'acquisizione delle risorse umane necessarie per far fronte alle attività di supporto e di assistenza tecnica richieste alla SOGESID S.p.a. dal Ministero dell'ambiente e della tutela del mare e del territorio.

Per lo svolgimento di tali attività la società ha fatto ricorso anche a personale assunto con contratti di lavoro a tempo determinato, nelle quali le ragioni tecnico organizzative necessarie per legge per motivare la clausola di fissazione del termine sono esplicitate attraverso il richiamo alla convenzione con il Ministero e alla durata della stessa.

Tali contratti a tempo determinato hanno tuttavia dato luogo ad un contenzioso nel quale di recente la società, a differenza di precedenti casi analoghi, è risultata soccombente, sia pure al momento soltanto in primo grado. Si è infatti ritenuta invalida la clausola di apposizione del termine nella quale le ragioni tecnico organizzative che la giustificavano erano individuate attraverso il richiamo all'atto aggiuntivo di una convenzione ritenuto dal giudice tanto generico da comprendere attività riferibili all'ordinaria attività del datore di lavoro, e perciò tali da non giustificare l'apposizione del termine di durata.

A prescindere da ogni valutazione circa la possibilità che le pronunce vengano confermate in appello, esse pongono all'attenzione l'esigenza che il ricorso alle convenzioni con la Sogesid da parte del Ministero dell'ambiente e della tutela del mare e del territorio per attività di supporto sia limitato a oggetti specifici, onde evitare, come si è già detto, che finiscano per procurare irrigidimenti dei costi del personale a carico della Sogesid per esigenze di organizzazione non proprie ma del Ministero...



quota di personale, sia dipendente sia con contratto a termine della società SOGESID, svolge *funzioni di diretto supporto tecnico all'attività del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del Mare*, in base ad apposite convenzioni e presta di fatto la sua opera presso gli uffici del Ministero stesso.

Il Ministero è tenuto, ai sensi dell'articolo 17 dello Statuto sociale, a impartire annualmente agli amministratori della Società una direttiva in ordine al programma di attività, organizzazione, politiche finanziarie e di sviluppo ai fini del controllo analogo. In data 22/01/2015¹⁶⁴ con DM 13 è stata emanata la Direttiva ministeriale concernente le attività della Sogesid per l'anno 2015, con la finalità di individuare gli ambiti settoriali sui quali la società garantirà il supporto tecnico, specialistico ed operativo.

Dalla direttiva 2015 risulta che i temi prioritari del supporto tecnico e specialistico, che potrà essere richiesto alla Sogesid S.p.A., sono i seguenti: sviluppo sostenibile, danno ambientale e rapporti con l'Unione Europea e gli organismi internazionali; tutela e gestione delle risorse idriche; gestione del ciclo dei rifiuti; bonifica dei siti inquinanti; dissesto idrogeologico e difesa del territorio; tutela e conservazione della biodiversità; conservazione e valorizzazione delle aree naturali protette; misure per il contrasto ai cambiamenti climatici e per la de-carbonizzazione dell'economia mediante modelli di consumo e produzione sostenibile anche attraverso l'uso di strumenti fiscali e di mercato; interventi per la qualità dell'aria e per l'energia; informazione, formazione ed educazione ambientale; programmazione fondi strutturali (FS) e fondo di sviluppo e coesione (FSC); programmazione CIPI; strumenti finanziari diretti della Commissione europea; tutela del mare, politiche relative alle aree protette

¹⁶⁴ In pari data è stata stipulata la Convenzione Quadro triennale, volta a regolamentare i rapporti di carattere tecnico e specialistico, organizzativo ed economico tra il Ministero e la società. L'attività svolta dal Ministero e dalle singole Direzioni Generali si sostanzia prevalentemente nella stipula di altre specifiche Convenzioni con Sogesid.



ed alla fascia costiera emersa e sommersa nonché alla difesa del mare dagli inquinamenti; supporto per l'attività normativa e di indirizzo politico; organismi geneticamente modificati; valutazioni ambientali e supporto specialistico funzionale alla Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale – VIA e VAS.

Nell'ambito delle competenze del Ministero dell'ambiente e della loro interrelazione con quelle del MIT, nonché di quelle connesse al funzionamento degli uffici del Ministero dell'ambiente, la SOGESID può, su base convenzionale, fornire assistenza, prestazioni di servizi e svolgere la funzione di stazione appaltante¹⁶⁵ per la realizzazione delle opere, a seconda delle modalità previste nelle convenzioni.

3. L'emergenza ambientale nei più recenti interventi normativi

Oltre alle diverse disposizioni previste in materia ambientale introdotte dalla Legge di Stabilità (legge n.208/2005), di cui si dà conto nel corso della presente trattazione con specifico riferimento agli argomenti trattati, meritano di essere richiamati, per il loro indiscutibile rilievo, il codice dell'ambiente (legge 22 maggio 2015 n.68) e le disposizioni sulla "green economy" (28 dicembre 2015 n.221), e il protocollo di Kioto.

Il codice dell'ambiente

Come noto, il codice penale contiene la nuova disciplina degli ecoreati¹⁶⁶,

¹⁶⁵ Sul punto si richiama la Circolare n. 1 del 2014 del Funzione pubblica relativamente all'estensione anche alle società controllate e partecipate dalle Amministrazioni pubbliche delle regole di trasparenza di cui alla legge n. 190 del 2012 ed al d.lgs. n. 33 del 2013.

¹⁶⁶ Le nuove fattispecie di reato sono le seguenti:

-Inquinamento ambientale. E' modificato l'articolo 452 bis del Codice penale, che punisce con la reclusione da 2 a 6 anni e con la multa da 10.000 a 100.000 euro chiunque abusivamente cagioni una compromissione o un deterioramento "significativi e misurabili" dello stato preesistente "delle acque o dell'aria, o di porzioni estese o significative del suolo e del sottosuolo" o "di un ecosistema, della biodiversità, anche agraria, della flora o della fauna. Aggravanti: da 2 anni e 6 mesi a 7 anni se dall'inquinamento ambientale deriva a una persona una lesione personale; reclusione da 3 a 8 anni se ne derivi una lesione grave; reclusione da 4 a 9 anni se ne derivi una lesione gravissima reclusione da 5 a 12 anni in caso di morte della persona. In caso di reiterazione o di reato plurimo, la pena massima verrà aumentata di tre volte.

-Disastro ambientale. Questa fattispecie (art. 452-quater) prevede il caso di un'alterazione irreversibile dell'ecosistema, oppure dell'equilibrio di un ecosistema la cui eliminazione risulti particolarmente onerosa, o ancora l'offesa alla pubblica



introdotta con legge 22 maggio 2015, n. 68.

A distanza di un anno il bilancio appare incoraggiante, perché sono diverse le indagini avviate che si riconducono all'imputazione per i reati di nuova introduzione, che dovrebbe garantire un più efficace sistema sanzionatorio, sebbene non manchino critiche in dottrina che e profili di incostituzionalità soprattutto in materia di disastro ambientale¹⁶⁷.

Complessivamente nell'arco di tempo maggio 2015/gennaio 2016¹⁶⁸, a fronte di 4.718 controlli effettuati, sono stati contestati 947 reati e violazioni amministrative, con 1.185 persone denunciate e il sequestro di 229 beni per un valore complessivo di quasi 24 milioni di euro.

Particolarmente significativo, in considerazione della gravità e della complessità delle inchieste da sviluppare e del tempo breve trascorso dall'entrata in vigore della

incolumità in ragione della rilevanza del fatto per l'estensione della compromissione o dei suoi effetti lesivi. La reclusione è da 5 a 15 anni, con aggravante prevista se il danno è procurato in un'area naturale protetta o sottoposta a vincolo paesaggistico, ambientale, storico, artistico, architettonico o archeologico.

-Traffico e abbandono materiali ad alta radioattività (art. 452-sexies). Prevede la responsabilità penale per cessione, acquisto, ricezione, trasporto, importazione, esportazione, procura, detenzione, trasferimento, abbandono, o disfacciamento di materiale ad alta radioattività. Prevista la reclusione da due a sei anni con multa da 10mila a 50mila euro. Costituisce aggravante la compromissione di acque, dell'aria, di un ecosistema, della biodiversità, della flora o della fauna, con pene ancora più alte se viene messa in pericolo la vita di persone.

L'art. 42-septies prevede una specifica responsabilità penale, salvo che il fatto costituisca più grave reato, per "Chiunque, negando l'accesso, predisponendo ostacoli o mutando artificiosamente lo stato dei luoghi, impedisce, intralcia o elude l'attività di vigilanza e controllo ambientali e di sicurezza e igiene del lavoro, ovvero ne compromette gli esiti"

Aggravanti sono previste in caso di reati ambientali in forma associata.

Riduzioni delle pene sono contemplate per il ravvedimento operoso (Art. 452-decies).

Inoltre, a norma dell'art. 452-undecies, in caso di condanna, viene disposta la confisca delle cose che costituiscono il prodotto o il profitto del reato o che servirono a commettere il reato. Spetterà al giudice individuare quali beni sottoporre a confisca, che non si applica qualora l'imputato abbia efficacemente provveduto alla messa in sicurezza e alla bonifica dei luoghi coinvolti.

Si prevede anche l'emendamento sulle tecniche autorizzate per l'ispezione dei fondali marini finalizzate alla ricerca di idrocarburi. Si prevede, quindi, un nuovo reato relativo al divieto di utilizzare l'air-gun o altre tecniche esplosive per l'attività di ricerca di idrocarburi e di ispezione.

¹⁶⁷ Alexander H. Bell e Alfio Valsecchi, Il nuovo delitto di disastro ambientale: una norma che difficilmente avrebbe potuto essere scritta peggio, in *Diritto Penale Contemporaneo*, penalecontemporaneo.it

¹⁶⁸ I dati sono stati raccolti dal 29 maggio 2015 al 31 gennaio 2016 da Legambiente presso le forze dell'ordine (Corpo forestale dello Stato, Comando Tutela Ambiente dell'Arma dei carabinieri e Guardia di finanza) e Capitanerie di porto.



legge, è il dato relativo ai casi di applicazione del delitto di inquinamento ambientale (art. 452 bis del Codice penale): sono stati ben 118, con la denuncia di 156 persone e 50 sequestri, per un valore di oltre 10 milioni di euro. Sono da sottolineare anche le 30 contestazioni del delitto di disastro ambientale (art. 452 quater) con la denuncia di 45 soggetti, gli 11 casi di impedimento al controllo (art. 452 septies), i 12 casi di delitti colposi (art. 452 quinquies) e le 2 contestazioni del delitto di morte o lesioni come conseguenza del delitto di inquinamento ambientale (art. 452 ter).

Sulla base dei dati disponibili il Lazio è la regione dove si è concentrato il più alto numero di contestazioni della legge 68, ben 134, con il corollario di 121 denunce e 17 sequestri; subito dopo spicca la Campania (95), dove si registra il maggior numero di persone denunciate, 137. Al terzo posto figura la Toscana (73 ecocreati accertati), seguita da Umbria (68), Emilia Romagna (67), Puglia (62), e Lombardia (58).

Il maggior numero di sequestri è stato riscontrato in Puglia (28), seguita dalla Calabria (25) e dalla Toscana (22).

L'analisi complessiva delle attività repressive condotte grazie al nuovo quadro normativo mostra che la legge 68 viene in ausilio degli inquirenti non solo rispetto ai sei nuovi delitti, ma anche nei casi di accertamento di reati ambientali contravvenzionali ai sensi della Parte Sesta bis del D.lgs. 152/2006, soprattutto nel campo della gestione dei rifiuti (su tutti l'art. 256 del Codice ambientale sulla gestione illegale di rifiuti).

Si rammenta che il nuovo art. 318 bis, per le ipotesi contravvenzionali, prevede un procedimento amministrativo di estinzione della pena attraverso l'emaneazione da parte delle autorità di controllo e repressione di prescrizioni da impartire ai responsabili (prescrizioni asseverate da parte dell'ente specializzato competente per materia, che



solitamente è l'Agenzia regionale protezione ambiente). Lo scopo è sanare entro termini fissati gli illeciti (mettendosi in regola con la legislazione ambientale) e con il pagamento di una sanzione pecuniaria (stabilita in una somma pari a un quarto del massimo dell'ammenda stabilita per la stessa contravvenzione commessa) per evitare il procedimento penale ed estinguere così il reato.

Il Corpo forestale dello Stato, in questi primi mesi di applicazione della nuova normativa, ha impartito ben 201 prescrizioni (79 delle quali già ottemperate entro i termini fissati), portando alla denuncia di 307 persone.

Il Collegato ambientale sulla green economy

Il 2015 deve essere ricordato anche per l'adozione delle norme in materia della c.d. *green economy* ("Collegato ambientale" legge 28 dicembre 2015, n. 221).

Si tratta di una serie di disposizioni che riguardano la tutela della natura e lo sviluppo sostenibile, le valutazioni ambientali, l'energia, gli acquisti verdi, la gestione dei rifiuti e le bonifiche, la difesa del suolo e le risorse idriche.

Si darà conto delle norme più rilevanti.

A tale riguardo, si segnala l'articolo 1 che interviene in materia di responsabilità per danni all'ambiente marino causati dalle navi e dagli impianti, nel caso di avarie o incidenti, anche prevedendo che il proprietario del carico si munisca di una polizza assicurativa a copertura integrale dei rischi anche potenziali.

L'articolo 3 contiene disposizioni finalizzate a garantire l'aggiornamento (previsto dall'art. 34, comma 3, del D.Lgs. 152/2006, ma fino ad oggi mai effettuato), con cadenza almeno triennale, della Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile, che dovrà considerare anche gli aspetti inerenti alla «crescita blu» del contesto marino.

L'articolo 6 amplia l'elenco delle zone in cui è consentita l'istituzione di parchi



marini e riserve marine attraverso l'aggiunta delle aree di Banchi Graham, Terribile, Pantelleria e Avventura nel Canale di Sicilia, limitatamente alle parti rientranti nella giurisdizione nazionale, nonché reca uno stanziamento di 800.000 euro per l'anno 2015, per la più rapida istituzione delle aree marine protette, e uno stanziamento di un milione di euro, a decorrere dal 2016, per il potenziamento della gestione e del funzionamento delle aree marine protette istituite.

Particolare rilievo assumono le norme sulla cd. mobilità sostenibile (art. 5), in relazione alla quale è assegnata, nel limite di 35 milioni di euro, la quota di risorse di competenza del Ministero dell'ambiente, per la realizzazione di un programma sperimentale nazionale per i percorsi casa-scuola e casa-lavoro, con riferimento a progetti a cui è possibile destinare il 50% dei proventi delle aste del sistema comunitario per lo scambio di quote di emissione di gas serra (ai sensi dell'art. 19, comma 6, del D.Lgs. 13 marzo 2013, n. 30). Con la stessa finalità è assegnato alla regione Emilia Romagna un contributo di 5 milioni di euro per l'anno 2016 per il recupero e la riqualificazione ad uso ciclopedonale del tracciato dismesso dell'asse ferroviario Bologna Verona.

Viene, altresì, considerato sempre indennizzabile l'infortunio c.d. in itinere qualora si sia verificato a seguito dell'utilizzo della bicicletta nel percorso casa-lavoro, nonché è prevista l'emaneazione di apposite linee guida per favorire l'istituzione nelle scuole della figura del *mobility manager*.

L'articolo 10 modifica il D.Lgs. 30/2013, con cui è stata recepita nell'ordinamento nazionale la disciplina relativa al sistema europeo per lo scambio di quote di emissione di gas a effetto serra (EUETS), al fine di includere, nel novero degli interventi a cui è possibile destinare il 50% dei proventi delle aste del sistema EUETS,



la compensazione dei costi sostenuti per aiutare le imprese in settori e sottosettori ritenuti esposti a un rischio elevato di rilocalizzazione delle emissioni di anidride carbonica. Gli aiuti in questione sono destinati con priorità alle imprese in possesso della certificazione ISO 50001. Un'altra modifica riguarda la copertura dei costi delle attività poste in essere dall'ISPRA per l'amministrazione dei registri ove vengono contabilizzate le quote di emissione e i relativi trasferimenti.

Per quanto riguarda la valutazione d'impatto ambientale e sanitario, l'articolo 8 contiene disposizioni che intervengono sulle procedure delle autorizzazioni ambientali riguardanti lo scarico in mare di acque derivanti da attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi o gassosi in mare, nonché l'immersione in mare di materiali di escavo di fondali marini e la movimentazione dei fondali marini derivante dall'attività di posa in mare di cavi e condotte. Per tali tipologie di interventi, assoggettati alla predetta valutazione di impatto ambientale (VIA), si prevede che le autorizzazioni ambientali siano rilasciate dalla stessa autorità competente per il provvedimento che conclude motivatamente il procedimento di valutazione medesima.

L'articolo 9 prevede la predisposizione, da parte del proponente, di una valutazione di impatto sanitario (VIS) per i progetti riguardanti le raffinerie di petrolio greggio, gli impianti di gassificazione e liquefazione, i terminali di rigassificazione di gas naturale liquefatto, nonché le centrali termiche e gli altri impianti di combustione con potenza termica superiore a 300 MW, nell'ambito dei procedimenti di valutazione di impatto ambientale (VIA) statale.

L'articolo 18 disciplina l'applicazione dei "criteri ambientali minimi" (CAM) negli appalti pubblici per le forniture e negli affidamenti dei servizi nell'ambito delle categorie previste dal Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel



settore della pubblica amministrazione (PANGPP).

Ulteriori disposizioni in materia di criteri ambientali minimi sono contenute nell'articolo 19, in quanto si assegna all'Osservatorio dei contratti pubblici il monitoraggio dell'applicazione dei criteri ambientali minimi disciplinati nei relativi decreti ministeriali e del raggiungimento degli obiettivi previsti dal Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della Pubblica amministrazione (PAN GPP), e nell'articolo 20, che prevede, a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge, che le lampade ad incandescenza utilizzate nelle lanterne semaforiche siano sempre sostituite - quando se ne presenti la necessità - da lampade a basso consumo energetico.

Vi sono norme riguardanti l'energia e la sua produzione, in relazione alla quale si prevede l'istituzione delle "Oil free zone" (art. 71), che si identificano in aree territoriali nelle quali si impone la progressiva sostituzione del petrolio e dei suoi derivati con energie da fonti rinnovabili, demandando le modalità di organizzazione di tali aree alla legislazione regionale.

Fortemente avvertito è il tema della gestione dei rifiuti e il delicato e attuale settore della raccolta degli stessi con la previsione di incentivi per la realizzazione ottimale di quella differenziata. In particolare, l'articolo 32 contiene disposizioni volte a incrementare la raccolta differenziata e il riciclaggio, alla cui stregua gli obiettivi di raccolta differenziata (RD) sono riferiti al livello di ciascun comune invece che a livello di ambito territoriale ottimale (ATO). Un'addizionale del 20% al tributo speciale per il deposito dei rifiuti solidi in discarica (c.d. "ecotassa") viene posta direttamente a carico dei comuni che non abbiano raggiunto le percentuali di RD. Il superamento di determinati livelli di RD fa scattare riduzioni del predetto tributo speciale. Viene,



altresì, disciplinato il calcolo annuale del grado di efficienza della RD e la relativa validazione.

L'articolo 45 consente l'introduzione di incentivi economici, da parte delle regioni, per incrementare la raccolta differenziata e ridurre la quantità dei rifiuti non riciclati nei comuni. Viene, altresì, prevista l'adozione di programmi regionali di prevenzione dei rifiuti (o, in alternativa, la verifica della coerenza dei programmi regionali già approvati) e la promozione di campagne di sensibilizzazione.

In un paese ad alto tasso di rischio idrogeologico non potevano mancare norme a carattere preventivo, tanto auspiccate in ragione degli ultimi disastri idrogeologici che hanno interessato la nostra penisola. In particolare, l'articolo 52 prevede un meccanismo per agevolare, anche attraverso la messa a disposizione di risorse finanziarie (10 milioni di euro per l'anno 2016), la rimozione o la demolizione, da parte dei comuni, di opere ed immobili abusivi, realizzati nelle aree classificate a rischio idrogeologico elevato o molto elevato ovvero esposti a rischio idrogeologico, sulla base di un elenco del Ministero dell'ambiente, adottato annualmente dalla Conferenza Stato-Città e autonomie locali.

È previsto inoltre che non sono subordinate a permesso di costruire le opere dirette a soddisfare esigenze meramente temporanee o ricomprese in strutture ricettive all'aperto per la sosta e il soggiorno dei turisti, previamente autorizzate sotto il profilo urbanistico, edilizio e, ove previsto, sotto quello paesaggistico, in conformità alle normative regionali di settore. Si dispone, infine, che i commissari straordinari, per accelerare la progettazione e la realizzazione degli interventi necessari all'adeguamento dei sistemi di collettamento, fognatura e depurazione, possano delegare un apposito soggetto attuatore (attraverso una modifica del comma 7 dell'articolo 7 del D.L.



133/2014).

L'articolo 54 modifica in più punti il testo unico in materia edilizia (D.P.R. n. 380/2001) al fine di richiamare nelle varie disposizioni e procedure la normativa, gli interessi e i vincoli collegati alla tutela dell'assetto idrogeologico. Particolarmente importante è la norma che prevede che agli atti e procedimenti riguardanti la tutela dal rischio idrogeologico non si applichi la disciplina generale sul silenzio assenso.

L'articolo 55 istituisce - al fine di consentire la celere predisposizione del Piano nazionale contro il dissesto idrogeologico, favorendo le necessarie attività progettuali - presso il Ministero dell'ambiente il Fondo per la progettazione degli interventi contro il dissesto idrogeologico, demandando a un apposito D.P.C.M. la definizione delle modalità di funzionamento del Fondo medesimo.

Il protocollo di Kyoto: lo stato di attuazione

Il 2015 è stato anche l'anno del raggiungimento da parte dell'Italia dell'obiettivo stabilito dal Protocollo di Kyoto (riduzione del 6,5 per cento delle emissioni di gas serra rispetto al periodo 2008/2012), seppure attraverso l'*escamotage* dell'acquisto dalla Polonia, ad ottobre 2015, delle unità di quantità assegnate per coprire il *gap* certificato ad aprile 2015, e l'anno della XXI Conferenza delle parti (COP 21) e dell'Accordo di Parigi di dicembre 2015.

4 Le procedure di infrazione¹⁶⁹

Lo stato delle procedure di infrazione in materia ambientale. Un quadro d'insieme

Come noto, l'Italia è esposta a diverse procedure di infrazione in materia ambientale. La comprensione dello stato dell'emergenza ambientale non può prescindere dall'esame di questo delicato settore, poiché solo in tal modo è possibile

¹⁶⁹ Dati tratti dall'audizione del Ministro Galletti in Commissione VII alla Camera dei deputati in data 1 marzo 2016



capire quali siano le criticità e quali debbano essere i correttivi – a livello di politica ambientale e di normazione – che devono improrogabilmente essere attuati. Come sarà più chiaro nel prosieguo, uno dei motivi di forte negatività è la difficoltà di adeguamento alla normativa europea direttamente connessa a comportamenti omissivi perpetrati negli anni in ambito locale e regionale. Un ottimo strumento per invertire tale tendenza è offerto dall'esercizio dei poteri sostitutivi in capo allo Stato, che, come si accennerà oltre, è stato oggetto di disciplina anche da parte dell'ultima legge di stabilità.

Peraltro, con le ultime decisioni del Collegio dei Commissari europei del 25 febbraio 2016, l'Italia sembra aver ridotto il numero delle condanne degli ultimi 20 anni, passando complessivamente da 89 procedure di infrazione (registrate tra fine 2014 e fine 2015) a 83 procedure.

Con specifico riferimento alle procedure di infrazione riguardanti il Ministero dell'ambiente, dall'inizio dell'ultima legislatura ad oggi sono state archiviate 17 procedure di infrazione rispetto alle 35 allora pendenti, e si è passati da un numero di 53 progetti pilota (EU Pilot) - che risultavano aperti a febbraio 2014 - a 34 di quest'anno, con soli 6 nuovi casi avviati nel corso del 2015.

L'analisi svolta dal Ministero dell'Ambiente ha evidenziato alcuni profili delicati dell'applicazione della normativa europea che non possono essere ignorati se si vuole ulteriormente ridurre il numero delle sanzioni. Tali profili possono riassumersi nei seguenti punti:

- in tema di recepimento della normativa europea: è necessario vigilare sul recepimento delle Direttive in scadenza. Tuttora un'infrazione su quattro nasce da una trasposizione tardiva. Pertanto, la chiave per un miglioramento duraturo sta dunque in un tempestivo



lavoro di recepimento, da realizzarsi con un coordinamento centrale.

- le risposte ai Pilot: Il miglioramento che si è registrato è dovuto al fatto che le amministrazioni hanno innalzato la qualità e tempestività delle risposte ai Pilot, cioè alle procedure che, se chiuse negativamente, danno luogo ad un'infrazione. Nel settore ambientale in particolare, grazie al MATTM e alle iniziative di formazione congiunte tra il Dipartimento per le Politiche Europee (DPE), Rappresentanza Permanente e Conferenza delle Regioni, è stato possibile dimezzare tutti i Pilot, anche se restano aperte costose infrazioni sulle discariche abusive e i rifiuti in Campania. E', altresì, essenziale la disponibilità delle amministrazioni a proporre possibili soluzioni alla Commissione poiché più volte, negli ultimi mesi, l'infrazione è stata scongiurata fornendo una bozza di modifica normativa, o assicurando una precisa azione amministrativa, con un calendario di attuazione prefissato e controllabile.

- il dialogo con la Commissione: sempre più spesso la conclusione positiva dei casi è dovuta a un'intensa serie di contatti con la Commissione, in particolare con incontri diretti a Bruxelles con i rappresentanti del nostro paese.

Sulla base dei dati registrati dal MATTM a febbraio 2016 risulta che le procedure di infrazione in materia ambientale erano 18:

- per 6 sono state notificate dalla Commissione Europea le lettere di messa in mora, a seguito delle quali le Autorità italiane hanno dovuto inviare elementi di risposta inerenti le informazioni richieste e si è in attesa di conoscere gli intendimenti della Commissione;
- per altre 7 procedure la Commissione ha invece già notificato il parere motivato, in quanto le informazioni inviate non sono state ritenute sufficienti per la risoluzione del contenzioso. Al parere motivato sono seguite ulteriori



interlocuzioni e le osservazioni relative alle misure adottate dall'Italia;

- per 5 procedure di infrazione, infine, è intervenuta la sentenza di condanna della Corte di Giustizia dell'UE.

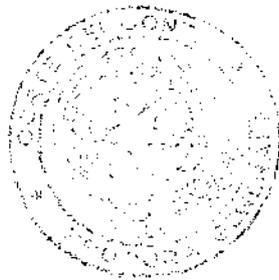
Per quanto riguarda le motivazioni che hanno determinato l'avvio delle procedure, 3 sono state aperte a causa del mancato, tardivo ovvero per il non corretto recepimento delle relative disposizioni europee, 15 per la non corretta attuazione delle norme europee recepite.

Lo stato delle singole procedure

Sono nella fase di lettera di messa in mora notificata, ai sensi dell'art. 258 TFUE, le seguenti procedure di infrazione:

- 1) Piani regionali di gestione dei rifiuti. Violazione della direttiva 2008/98/CE (P.I. 2015/2165);
- 2) Mancata designazione delle Zone Speciali di Conservazione (ZSC) e mancata adozione delle misure di conservazione. Violazione Direttiva Habitat (P.I. 2015/2163);
- 3) Applicazione della direttiva 2008/50/CE sulla qualità dell'aria ambiente ed in particolare obbligo di rispettare i livelli di biossido di azoto (NO₂) (P.I. 2015/2043);
- 4) Cattiva applicazione della direttiva 2008/50/CE relativa alla qualità dell'aria ambiente Superamento dei valori limite di PM₁₀ in Italia (P.I. 2014/2147);
- 5) Non corretta attuazione della direttiva 2002/49/CE relativa alla determinazione e alla gestione del rumore ambientale. Mappe acustiche strategiche (P.I. 2013/2022)
- 6) Commercializzazione dei sacchetti di plastica (messa in mora complementare. (P.I. 2011/4030).

È stato invece notificato il parere motivato, ai sensi dell'articolo 258 TFUE, per le seguenti procedure:



- 1) Attuazione della direttiva 1991/271/CEE relativa al trattamento delle acque reflue urbane (P.I. 2014/2059);
- 2) Normativa italiana in materia di cattura di uccelli da utilizzare a scopo di richiami vivi – Violazione della direttiva 2009/147/CE (P.I. 2014/2006);
- 3) Stabilimento siderurgico ILVA di Taranto (P.I. 2013/2177);
- 4) Mancato recepimento della direttiva 2013/56/UE del 20 novembre 2013, che modifica la direttiva 2006/66/CE relativa a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile (P.I. 2015/0439);
- 5) Violazione dell'articolo 14 della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti in Italia. (P.I. 2011/2215).
- 6) Valutazione d'impatto ambientale di progetti pubblici e privati. Progetto di bonifica di un sito industriale nel Comune di Cengio (Savona). (P.I. 2009/4426).
- 7) Mancato recepimento della direttiva 2014/77/UE della Commissione recante modifica degli allegati I e II della direttiva 98/70/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla qualità della benzina e del combustibile diesel (P.I. 2015/0307)

Le cinque sentenze di condanna

Per quanto riguarda le 5 procedure di infrazione per le quali la Corte di Giustizia dell'UE ha emesso una sentenza di condanna nei confronti dell'Italia, occorre invece distinguere tra quelle per cui la sentenza è stata adottata ai sensi dell'art. 258 del TFUE, e dunque condannando il nostro Paese alle spese di giudizio per la mancata adozione delle misure necessarie ad adempiere alla normativa comunitaria e le due sentenze emesse ai sensi dell'art. 260 dello stesso TFUE, cioè per la mancata esecuzione di una precedente sentenza. In questo ultimo caso, che si è concretizzato per due procedure di infrazione, la Corte ha condannato l'Italia al pagamento di una sanzione forfettaria e di



una penalità su base semestrale.

-Sentenze adottate ai sensi dell'art. 258 del Trattamento di Funzionamento dell'UE (TFUE).

Le sentenze che condannano il nostro Paese alle spese di giudizio per la mancata adozione delle misure necessarie ad adempiere alla normativa comunitaria riguardano i seguenti casi:

- a) Conformità della discarica di Malagrotta (Regione Lazio) con la direttiva discariche (dir. 1999/31/CE): sentenza del 15 ottobre 2014. (P.I. 2011/4021);
- b) Cattiva applicazione della Direttiva 91/271/CEE relativa al trattamento delle acque reflue urbane: sentenza del 10 aprile 2014 (P.I. 2009/2034);
- c) Cattiva applicazione degli articoli 3 e 4 della direttiva 91/271/CEE sul trattamento delle acque reflue urbane: sentenza del 19 luglio 2012 (P.I. 2004/2034).

- Sentenze adottate ai sensi dell'art. 260 del Trattamento di Funzionamento dell'UE (TFUE).

Le sentenze ex art. 260 TFUE riguardano invece i seguenti casi:

- a) Non corretta applicazione delle direttive 75/442/CE sui "rifiuti", 91/689/CEE sui "rifiuti pericolosi" e 1999/31/CE sulle "discariche"; si tratta della sentenza del 2 dicembre 2014, con cui la Corte ha condannato l'Italia al pagamento di una sanzione forfettaria di € 40 mln (versata il 1 febbraio 2015) e di una penalità semestrale di € 200.000 per ciascuna discarica abusiva contenente rifiuti non pericolosi e di € 400.000 per ciascuna discarica di rifiuti pericolosi (P.I. 2003/2077).
- b) Emergenza rifiuti in Campania: si tratta della sentenza del 16 luglio 2015, con la quale la Corte ha condannato l'Italia al pagamento di una multa forfettaria di Euro 20 mln ed una penalità di mora di Euro 120.000 al giorno per ogni giorno di mancato



adeguamento alla sentenza (P.I. 2007/2195).

Le infrazioni negli ambiti di maggiore criticità

Dal quadro sopra delineato emerge una sostanziale criticità relativamente all'applicazione delle direttive in materia di rifiuti e in materia di acque.

- Stato della procedura di infrazione europea sulle discariche abusive.

Un caso davvero grave è la mancata esecuzione della prima sentenza di condanna del 26 aprile 2007 per violazione della direttiva rifiuti 75/442/CE (modificata dalla direttiva 91/156/CEE, della direttiva 91/689 CEE e della direttiva 1999/13/CE) in riferimento a 200 discariche presenti sul territorio di 18 Regioni italiane. Si tratta, in particolare:

- di n. 198 discariche dichiarate non conformi agli articoli 4, 8 e 9 della direttiva 75/442 e all'articolo 2, paragrafo 1 della direttiva 91/689 per le quali sono necessarie operazioni di messa in sicurezza e/o bonifica;

- di n. 2 discariche dichiarate non conformi all'articolo 14, lettere da a) a c) della direttiva 1999/31, per le quali si rendeva necessario dimostrare l'approvazione di piani di riassetto oppure l'adozione di decisioni definitive di chiusura.

Il 2 dicembre 2014 la Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha condannato l'Italia al pagamento, per le suddette violazioni, di una sanzione forfettaria di 40 milioni di euro e di una penalità semestrale di 42, 8 milioni di euro da pagarsi fino all'esecuzione completa della sentenza.

In data 24 febbraio 2015, il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha provveduto al pagamento della somma forfettaria di 40 milioni di euro e, in data 11 marzo 2015, dei relativi interessi di mora pari a 85.589.04 euro.

La sentenza ha una determinazione *degressiva* della sanzione pecuniaria: si



prevede, infatti, la riduzione di 400.000 euro per la messa a norma di ciascuna discarica contenente rifiuti pericolosi e di 200.000 euro per la messa a norma di ciascuna discarica contenente rifiuti non pericolosi. Peraltro, la Commissione europea ha chiarito che, per dare esecuzione alla sentenza, non basta garantire che nei siti oggetto della condanna non siano più depositati rifiuti o che i rifiuti già depositati siano gestiti in conformità alla normativa UE in materia, ma occorre, altresì, verificare che i rifiuti non abbiano inquinato il sito e, in caso di inquinamento, è necessario eseguire le attività di messa in sicurezza o bonifica del sito ai sensi dell'articolo 240 del Codice dell'Ambiente.

L'elenco completo delle discariche oggetto del procedimento di esecuzione della sentenza è stato trasmesso informalmente dalla Commissione Europea nel marzo 2015 per il tramite della Rappresentanza Permanente d'Italia presso l'Unione Europea.

Tali discariche erano così ripartite sul territorio nazionale:

Abruzzo, 28;

Basilicata, 2;

Calabria, 43 di cui 1 di rifiuti pericolosi;

Campania, 48 di cui 1 di rifiuti pericolosi;

Emilia Romagna, 1 di rifiuti pericolosi;

Friuli Venezia Giulia, 3;

Lazio, 21 di cui 1 di rifiuti pericolosi;

Liguria, 6 di cui 4 di rifiuti pericolosi;

Lombardia, 4 di cui 2 di rifiuti pericolosi;

Marche, 1 di cui 1 di rifiuti pericolosi; Molise 1;

Piemonte, 1 di cui 1 di rifiuti pericolosi;



Puglia, 12;
Sardegna, 1;
Sicilia, 12 di cui 1 di rifiuti pericolosi;
Toscana, 6;
Umbria, 1 di cui 1 di rifiuti pericolosi;
Veneto, 9.

La Commissione Europea, con due note del 14 dicembre 2014 e del 18 dicembre 2014, ha richiesto la trasmissione, entro il 2 giugno 2015, di specifiche informazioni sulle misure adottate in ottemperanza alla sentenza al fine di determinare l'entità della sanzione semestrale e decurtare dalla citata penalità semestrale la quota relativa agli interventi completati durante il primo semestre successivo alla sentenza.

A seguito della disamina della documentazione ricevuta dalle Regioni e trasmessa a giugno 2015 dalle Autorità italiane, la Commissione Europea ha riconosciuto la messa a norma di 14 discariche ed 1 errore di censimento, escludendoli dal pagamento della penalità semestrale, e ha contestualmente notificato l'ingiunzione di pagamento della penalità semestrale per le discariche restanti, per un ammontare di € 39.800.000,00.

Il pagamento della prima penalità semestrale è stato effettuato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze in data 24 agosto 2015.

Alla data del 13 luglio 2015, rimanevano, pertanto, in procedura di infrazione ancora 185 discariche.

Nei mesi successivi, il Ministero dell'ambiente si è attivato avviando un costante lavoro d'impulso delle attività con le amministrazioni regionali competenti al fine del completamento degli interventi ancora in corso e della certificazione di quelli



completati; ha dato impulso a un'istruttoria per acquisire la documentazione necessaria e proporre alla Presidenza del Consiglio dei Ministri di diffidare ai sensi dell'art. 120, secondo comma, Cost., e dell'articolo 8, commi 1 e 2, della legge 5 giugno 2003, n. 131, le amministrazioni regionali e locali inadempienti ad adottare tutti i provvedimenti dovuti per completare le attività necessarie a dare corretta esecuzione alla sentenza della Corte di Giustizia, in vista dell'eventuale esercizio dei poteri sostitutivi che dovessero rendersi necessari. Ha, infine, avviato una collaborazione continua con il Dipartimento per le Politiche Europee della Presidenza del Consiglio e con l'Avvocatura dello Stato, attraverso l'istituzione di un tavolo di lavoro deputato all'elaborazione congiunta della documentazione, da trasmettere alla Commissione Europea, per il calcolo delle penalità semestrali e per lo stralcio dei casi con interventi ultimati e adeguatamente certificati.

Con riferimento all'attività d'impulso delle Autorità regionali competenti, sono state convocate e regolarmente verbalizzate apposite riunioni con le Regioni interessate dalla procedura d'infrazione, esaminando caso per caso le scariche oggetto di condanna, supportando gli organi regionali nell'individuazione dei percorsi utili alla risoluzione dei casi.

A seguito all'attività istruttoria svolta dal Ministero dell'Ambiente, sono state notificati, alle Regioni e agli enti locali interessati, 161 decreti di diffida del Presidente del Consiglio ai sensi dell'articolo 8, commi 1 e 2 della legge 5 giugno 2003, n. 131, in vista dell'eventuale esercizio del potere sostitutivo straordinario di cui all'art. 120, secondo comma, della Costituzione.

Sulla scorta della documentazione trasmessa dalle Autorità italiane a dicembre 2015, in data 8 febbraio 2016 la Commissione Europea ha riconosciuto la messa a



norma di 29 discariche, nonché 1 errore di censimento, escludendo i relativi siti dal computo della penalità semestrale, ed ha contestualmente notificato l'ingiunzione di pagamento della seconda penalità semestrale per le discariche restanti, per un ammontare di € 33.400.000,00.

Appare di particolare rilevanza segnalare che tra i casi stralciati figura la Rada di Augusta per la quale, sulla base di chiarimenti e certificazioni trasmesse dal Ministero, la Commissione Europea ha riconosciuto l'errore di censimento iniziale che, purtroppo, non era stato accertato né in fase di giudizio, né per il calcolo della prima sanzione semestrale.

Per altre 8 discariche, oggetto di richiesta di stralcio dalla procedura di infrazione, la Commissione Europea non ha ritenuto sufficiente la documentazione trasmessa dallo Stato Italiano. Per questi 8 casi il Ministero sta valutando con l'Avvocatura Generale dello Stato se sussistono le condizioni per l'impugnazione della menzionata ingiunzione.

Rispetto allo stato dei procedimenti in corso, per le 155 discariche ancora oggetto della procedura d'infrazione a seguito delle predette valutazioni della Commissione europea (originariamente erano 200 discariche abusive), gli enti territoriali competenti per 151 discariche sono stati destinatari di diffida ai sensi dell'articolo 8, commi 1 e 2 della legge 5 giugno 2003, n. 131, e che per altri 4 casi di discariche che ricadono all'interno di Siti d'interesse nazionale di bonifica, sono in corso approfondimenti istruttori.

Stabilità 2016 (l. n. 208 del 2015), che si applica pienamente anche ai casi in esame. In 10 casi gli enti territoriali hanno adempiuto a quanto richiesto nei termini imposti con le diffide ed è in istruttoria la documentazione al fine della trasmissione



alla Commissione Europea per il calcolo della terza sanzione semestrale.

In molti casi i termini imposti con le diffide sono scaduti e le Amministrazioni interessate non hanno avviato o completato le attività prescritte. Per essi il Ministero dell'Ambiente ha, pertanto, comunicato le informazioni necessarie alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ai fini della valutazione dell'opportunità, da parte del Consiglio dei Ministri, di procedere all'esercizio dei poteri sostitutivi nei confronti delle amministrazioni inadempienti e al loro conseguente commissariamento.

Sul punto merita di essere richiamata la nuova disciplina introdotta con l'art. 1, comma 814 della Legge di stabilità 2016 (l. n. 208 del 2015), che si applica pienamente anche ai casi in esame.

In effetti, proprio in considerazione della grande importanza e della notevole complessità degli adempimenti alla gestione della procedura di infrazione in considerazione dei diversi attori istituzionali coinvolti nella procedura di bonifica, la legge di stabilità ha introdotto una normativa volta a rendere più celere ed efficace l'intervento sostitutivo dello Stato a garanzia di importanti diritti fondamentali degli individui – sottesi al bene Ambiente - nonché del corretto adempimento agli obblighi europei.

Nello specifico, il citato comma 814 ha aggiunto all'articolo 41 della legge 24 dicembre 2012, n. 234, dopo il comma 2 disposizioni di particolare rilievo: si prevede che, nel caso di violazione della normativa europea accertata con sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea di condanna al pagamento di sanzioni a carico della Repubblica italiana, ove per provvedere ai dovuti adempimenti si renda necessario procedere all'adozione di una molteplicità di atti anche collegati tra loro, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente per materia, sentiti gli



enti inadempienti, assegna a questi ultimi termini congrui per l'adozione di ciascuno dei provvedimenti e atti necessari. Decorso inutilmente anche uno solo di tali termini, il Consiglio dei ministri, sentito il soggetto interessato, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro competente per materia, adotta i provvedimenti necessari, anche normativi, ovvero nomina un apposito commissario. Alla riunione del Consiglio dei ministri è invitato il Presidente della Giunta regionale della regione interessata al provvedimento.

In estrema sintesi, è consentito al Governo – nel caso in cui ciò si renda necessario per far fronte a sentenze di condanna o a procedure di infrazione Ue – di diffidare gli enti inadempienti alla realizzazione di uno specifico cronoprogramma, con la possibilità, nel caso di inadempimento anche ad uno solo degli atti indicati nel cronoprogramma, di una integrale sostituzione fino al pieno raggiungimento del risultato. Ciò può costituire l'unico modo per evitare di esporre il nostro paese a gravi sanzioni conseguenti alle omissioni perpetrate dalle Autorità regionali e locali.

- In particolare, lo stato della procedura di infrazione sulla gestione dei rifiuti urbani in Regione Campania¹⁷⁰

¹⁷⁰ Estratto dall'Audizione 1 marzo 2016 del Ministro del MATTM:

“...Altri 3 casi che presentano profili di criticità in materia di Rifiuti:

1 Stato della procedura d'infrazione relativa alla gestione dei rifiuti urbani nella Regione Lazio

Tra le procedure su cui è rivolta particolare attenzione vi è, evidentemente, anche quella che relativa alle discariche di rifiuti nel Lazio (2011/4021) e la relativa sentenza del 15 ottobre 2014 attengono al rispetto dell'articolo 6 della Direttiva 2008/98/CE sui rifiuti, ai sensi del quale gli Stati membri devono provvedere affinché siano conferiti in discarica solo rifiuti adeguatamente trattati.

Nella sentenza, la Corte ritiene che nella Regione Lazio:

nel SubAto di Roma, con esclusione della discarica di Cecchina ubicata nel Comune di Albano Laziale, e nel SubAto di Latina, i rifiuti conferiti in discarica non sono sottoposti al necessario idoneo trattamento dei rifiuti; non vi sia una rete integrata ed adeguata di impianti gestione dei rifiuti urbani.

In riferimento alla prima violazione, si ricorda che ancor prima dell'emanazione della sentenza di condanna nella causa in oggetto, il Ministero dell'ambiente ha adottato idonee misure al fine di garantire l'applicazione, su tutto il territorio nazionale, del menzionato articolo 6 della direttiva, in particolare con l'invio della nota interpretativa del 6 agosto 2013, prot. n. 0042442/GAB a tutte le Regioni e alle Province autonome, con la quale ha chiarito definitivamente il regime applicabile ai sensi della normativa unionale e nazionale, circa l'ammissibilità dei rifiuti in discarica.

In tal modo, in piena conformità con quanto affermato dal giudice comunitario nella sentenza, è stato precisato che per idoneo trattamento dei rifiuti urbani da conferire in discarica s'intende un'adeguata selezione delle diverse frazioni dei rifiuti e la stabilizzazione della frazione organica.



In data 16 luglio 2015, la Corte di Giustizia ha emesso una sentenza ex art. 260 del TFUE (Causa C653/13) nella quale dichiara e statuisce che l'Italia, non avendo adottato tutte le misure necessarie a dare esecuzione alla prima sentenza della Corte del 4 marzo 2010, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo

A seguito della sentenza, la Regione Lazio ha affermato che in tutte le discariche del Lazio, a partire dal mese di marzo 2014, i rifiuti conferiti sono sottoposti ad un idoneo trattamento ai sensi della direttiva discariche.

Inoltre, dai dati disponibili risulta che la capacità di trattamento di rifiuti urbani indifferenziati dovrebbe essere sufficiente a soddisfare il fabbisogno della Regione Lazio.

Le informazioni sono state trasmesse dal Dipartimento per le politiche europee alla Commissione Europea.

Nell'aggiornare il Piano di gestione dei rifiuti urbani, la Regione Lazio dovrà tenere in debito conto le conclusioni alle quali è giunto il mio Dicastero nell'ambito del lavoro istruttorio svolto per la predisposizione dello schema del D.P.C.M. ai sensi dell'articolo 35 dello Sblocca Italia. Lo schema di regolamento individua per la regione Lazio la necessità di realizzare una nuova infrastruttura di incenerimento di rifiuti urbani e assimilati con una capacità pari a 210.000 t/a al fine di assorbire integralmente il proprio fabbisogno per il recupero energetico di rifiuti.

2 Stato della procedura d'infrazione relativa all'adeguamento e alla chiusura delle discariche di rifiuti in conformità con la direttiva 1999/31/CE.

Ulteriore caso al quale il Ministero dell'Ambiente sta dedicando grande attenzione è la Procedura di infrazione 2011/2215 aperta nel 2011 e attualmente in fase di pre contenzioso. La Commissione Europea il 19 giugno 2015 ha notificato un parere motivato complementare con il quale ha segnalato la presenza di 50 discariche preesistenti alla direttiva 1999/31/CE che non sono state adeguate alla direttiva stessa o non sono state chiuse nei termini previsti dalla citata Direttiva.

E' tutt'ora in corso la valutazione, da parte della Commissione Europea, della risposta delle Autorità italiane, trasmessa ad ottobre 2015 sulla base dei dati acquisiti dalle Regioni Abruzzo, Basilicata, Campania, Friuli Venezia Giulia, Liguria e Puglia.

Dalla decisione della Commissione Europea si potranno definire se e quali violazioni della normativa comunitaria sono state accertate. Ad ogni modo il Ministero dell'Ambiente, per individuare misure tempestive e volte a scongiurare una nuova condanna nel caso in cui la Commissione Europea decidesse di deferire il nostro Paese in Corte di Giustizia, sta effettuando ulteriori approfondimenti in collaborazione con le Regioni interessate. All'esito di tale istruttoria e una volta accertate a livello comunitario eventuali violazioni, sarà possibile valutare se procedere ai sensi della nuove disposizioni introdotte dalla Legge di Stabilità 2016 (articolo 1, comma 814). La nuova disciplina dettata dal novellato articolo 41, comma 2 quater della legge n. 234 del 2012 stabilisce che nei casi in cui sono in corso procedure europee di infrazione e accertate violazioni della normativa europea, il Presidente del Consiglio dei Ministri può porre un termine per l'adeguamento alle Amministrazioni pubbliche competenti; scaduto inutilmente il termine, il Consiglio dei Ministri può decidere di adottare direttamente i necessari provvedimenti attuativi o nominare un commissario.

3 Stato della procedura d'infrazione sulla revisione dei Piani regionali di gestione dei rifiuti urbani e speciali

La procedura di infrazione 2015/2165 è stata aperta dalla Commissione Europea lo scorso mese di novembre e riguarda la revisione dei Piani regionali di gestione dei rifiuti in attuazione degli artt. 28 e 30 della direttiva 2008/98/CE.

I piani di gestione dei rifiuti di tutte le Regioni ad eccezione di Lazio, Marche, Puglia e Umbria sono oggetto di segnalazione in questo precontenzioso comunitario. Con nota del 21 dicembre 2015, il Ministero dell'Ambiente ha trasmesso un'esauriente risposta alle contestazioni della Commissione Europea, sulla base dei dati acquisiti dalle Regioni che hanno riferito dettagliatamente sulle procedure di revisione ancora in corso, indicando il termine previsto per l'adozione definitiva dei suddetti piani. Rimangono in attesa delle valutazioni della Commissione europea che dovrà chiarire gli aspetti relativi all'interpretazione della norma in quanto la direttiva comunitaria 2008/98 sui rifiuti non prescrive, in alcun modo, un termine per il completamento della procedura di revisione intrapresa a seguito della valutazione dei suddetti strumenti programmatici; valutazione, quest'ultima, che ha una periodicità di 6 anni.

In conclusione, nel ringraziare per l'attenzione dedicata, mi preme ribadire che, in continuità con quanto già fatto, si rende necessario rafforzare sempre più il rapporto di collaborazione tra lo Stato e le Regioni e, poi, anche con la Commissione Europea. Bisogna avviare un nuovo percorso fondato, oltre che sulla chiarezza e sul rispetto reciproco, soprattutto sulla fiducia, perseguita innanzitutto attraverso la continuità del rapporto che vorremmo connotato da un costante e fattivo confronto sui dati, nonché su una rinnovata centralità nell'approccio con le problematiche europee.



260, paragrafo 1, TFUE, e, conseguentemente, è condannata a versare alla Commissione europea una sanzione pecuniaria nella forma di: a) una somma forfettaria di Euro 20 milioni; b) una penalità giornaliera di Euro 120.000 dovuta dal giorno di pronuncia della sentenza fino al completo adempimento della prima sentenza.

La condanna consegue principalmente alla carenza nella capacità della Regione Campania di gestire i propri rifiuti urbani. In particolare, la Corte ritiene che il numero di impianti aventi la capacità necessaria a trattare i rifiuti prodotti dalla Regione Campania sia insufficiente, dato che il trattamento di una parte cospicua dei rifiuti dipende da trasferimenti verso altre regioni e altri Stati.

La penalità imposta dalla Corte di Giustizia è suddivisa in tre parti, ciascuna pari ad un importo di euro 40.000 al giorno, calcolata per categoria di impianti da realizzare in attuazione del Piano Regionale di Gestione dei rifiuti (discariche, termovalorizzatori e impianti di trattamento dei rifiuti organici) per un totale di euro 120.000 al giorno ed è dovuta fino a quando non saranno messi in esercizio gli impianti necessari a garantire l'autosufficienza nella gestione dei rifiuti urbani e allo smaltimento delle ecoballe.

Con decisione del 22 settembre 2015, la Commissione Europea ha chiarito le modalità di esecuzione della sentenza e comunicato le sue valutazioni in merito ai dati trasmessi dalle Autorità italiane, precisando che *“almeno fino a quando non sia adottato un nuovo piano di gestione dei rifiuti conforme al diritto UE, e visto che, secondo l'attuale piano del 2012, in Campania occorre costruire anche capacità aggiuntiva di termovalorizzazione, la Commissione non potrà che chiedere il pagamento dell'integralità della penalità giornaliera”*. Inoltre, nel sottolineare che il nuovo piano dovrà basarsi su dati e analisi affidabili ed essere pienamente in linea con l'articolo 28 della direttiva 2008/98/CE, la Commissione ricorda che tale



pianificazione *“dovrà affrontare esplicitamente la questione delle ecoballe”*.

A seguito della sentenza di condanna, la Regione Campania ha adottato, con delibera di giunta regionale n. 381 del 7 agosto 2015, il documento intitolato “Indirizzi per l’aggiornamento del Piano Regionale per la gestione dei Rifiuti Urbani”, dal quale si evincono le modalità con le quali la Regione intende gestire il ciclo ordinario dei rifiuti nel nuovo Piano prevedendo la realizzazione di un’idonea rete impiantistica per il trattamento della frazione organica proveniente dalla raccolta differenziata dei rifiuti urbani e l’identificazione di ulteriori capacità di discarica, nonché una proposta per la valorizzazione dei rifiuti stoccati in balle.

Il 25 novembre 2015 il Governo ha approvato il decreto legge n. 185, che all’articolo 2 prevede “Interventi straordinari per la Regione Campania” nel quale si elencano i compiti delegati al Presidente della Regione per dare esecuzione alla sentenza della Corte di Giustizia Europea. In ottemperanza alle disposizioni contenute all’articolo 2, comma 7, del decreto legge n. 185 del 2015, convertito con modificazioni dalla legge 22 gennaio 2016, n. 9, la Regione Campania con la Delibera di Giunta n. 609 del 26/11/2015 ha approvato il Piano Stralcio Operativo e il 24 dicembre 2015 ha pubblicato anche la gara relativa allo smaltimento di una prima quota di ecoballe. Ai sensi dell’articolo 2, comma 1 del citato decreto legge n. 185, la Regione ha inoltre approvato, con delibera di Giunta il Piano Straordinario d’Interventi. Quest’ultimo si configura come variante al vigente piano regionale e contiene misure atte alla risoluzione del problema delle ecoballe; infatti il 5 febbraio 2016, la Regione ha inviato l’informativa relativa all’avvio della procedura di scoping di VAS per l’aggiornamento del vigente piano regionale alla luce sia degli indirizzi approvati nell’agosto 2015, relativi alla gestione del ciclo ordinario, sia del piano straordinario degli interventi per



la gestione delle ecoballe.

Queste misure adottate dalla Regione Campania, nonché le disposizioni normative adottate dal Governo il decreto-legge n. 185 del 25 novembre 2015, sono state oggetto di valutazione da parte della Commissione Europea che ha notificato, con la decisione del 12 febbraio 2016, l'ingiunzione di pagamento della penalità giornaliera per il primo semestre successivo alla sentenza del 16 luglio 2015.

Tale penalità ammonta a EUR 22.200.000 e dovrà essere versata dallo Stato italiano entro la fine del corrente mese di marzo.

La Commissione ha, pertanto, ritenuto di dover imporre il pagamento dell'integralità della penalità giornaliera così come prevista dalla sentenza e confermato che *“poiché il piano di gestione dei rifiuti in Campania adottato nel 2012 è tutt'ora vigente, la Commissione Europea non può che continuare a far riferimento a tale piano per definire quale sia la capacità di gestione dei rifiuti necessaria in Campania”*. In riferimento alle disposizioni adottate dal legislatore con il decreto legge 185 del 2015, la Commissione segnala che *“il problema delle ecoballe non è la sola questione oggetto della sentenza del 16 luglio 2015. La sentenza riguarda infatti la più ampia questione del sistema di gestione dei rifiuti in Campania, e quindi la produzione attuale di rifiuti e non soltanto i rifiuti “storici”*.

Alla luce di tali importanti chiarimenti da parte delle istituzioni europee, si conferma la necessità di adottare tutte le misure necessarie al fine di accelerare alla realizzazione dell'impiantistica indispensabile alla gestione dei rifiuti urbani in Regione Campania per dare piena esecuzione alla sentenza di condanna al fine di scongiurare il protrarsi degli onerosi esborsi conseguenti alle sanzioni pecuniarie inflitte al nostro Paese.



Deve segnalarsi che tali criticità non possono che comportare il sorgere di un diritto di rivalsa dello Stato nei confronti delle istituzioni locali e regionali rimaste inattive. La legge di stabilità 2016, al fine di assicurare una tempestiva esecuzione delle sentenze di condanna, ha previsto delle importanti novità (art. 1, comma 813) con evidente finalità deterrente, alla cui stregua è attivato un sistema di rivalsa è attivato dal Ministero dell'economia e delle finanze nei confronti dei soggetti responsabili delle violazioni che hanno determinato la sentenza di condanna¹⁷¹. È previsto un meccanismo di compensazione con i trasferimenti che lo Stato dovrà effettuare in favore delle amministrazioni stesse.

Di sovente lo Stato è chiamato ad intervenire attraverso l'esercizio dei poteri sostitutivi o mediante l'adozione, in via di urgenza, di norme necessarie per chiudere le procedure di infrazione e gli EUPilot di competenza regionale. Tale dato è sintomatico delle carenze e delle omissioni in ambito regionale, tenuto conto che delle 18 procedure europee in materia ambientale ben 14 vedono il coinvolgimento diretto delle amministrazioni locali e regionali.

-Altre procedure di infrazione che presentano differenti profili di criticità - le acque reflue

Un serie di procedure di infrazione riguardano la materia delle acque reflue urbane, in relazione alle quali particolarmente importante è la mancata corretta attuazione della relativa direttiva 91/271/CEE, che concerne la raccolta, il trattamento

¹⁷¹ Il comma 813 prevede la sostituzione dell'articolo 43 della legge 24 dicembre 2012, n. 234, comma 9-bis con la seguente disposizione: «9-bis. Ai fini della tempestiva esecuzione delle sentenze di condanna rese dalla Corte di giustizia dell'Unione europea ai sensi dell'articolo 260, paragrafi 2 e 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, al pagamento degli oneri finanziari derivanti dalle predette sentenze si provvede a carico del fondo di cui all'articolo 41-bis, comma 1, della presente legge, nel limite massimo di 50 milioni di euro per l'anno 2016 e di 100 milioni di euro annui per il periodo 2017-2020. A fronte dei pagamenti effettuati, il Ministero dell'economia e delle finanze attiva il procedimento di rivalsa a carico delle amministrazioni responsabili delle violazioni che hanno determinato le sentenze di condanna, anche con compensazione con i trasferimenti da effettuare da parte dello Stato in favore delle amministrazioni stesse».



e lo scarico delle acque reflue urbane, nonché il trattamento e lo scarico delle acque reflue originate da taluni settori industriali.

Essa ha lo scopo di proteggere l'ambiente dalle ripercussioni negative provocate dai summenzionati scarichi di acque reflue.

Prima di procedere all'analisi dello stato delle procedure pendenti, è importante fare un breve accenno alla disciplina della gestione del servizio idrico.

Sono diversi i soggetti istituzionali coinvolti nel servizio di raccolta e trattamento delle acque reflue urbane a partire dalla istituzione e organizzazione del servizio, per giungere fino all'affidamento, alla erogazione, al controllo ed alla vigilanza dello stesso.

I servizi di fognatura e depurazione unitamente al servizio di acquedotto costituiscono, nel loro complesso, il Servizio Idrico Integrato (di seguito SII) così come definito dal Codice dell'Ambiente, il quale «è costituito dall'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili di fognatura e di depurazione delle acque reflue».

Al riguardo, deve rilevarsi che la piena realizzazione della gestione del sistema del Servizio Idrico Integrato (SII) e la realizzazione degli interventi sui sistemi fognari e depurativi finalizzati al superamento del contenzioso comunitario pendente sono interconnessi. La piena attuazione del servizio idrico integrato è infatti condizione indispensabile per:

- rafforzare la governance complessiva delle risorse idriche in un'ottica di gestione integrata, in coerenza ed attuazione con quanto prevede la direttiva 2000/60/CE con riferimento al Piano di gestione Acque, che rappresenta il masterplan sovraordinato di riferimento che mette a sistema le pianificazioni settoriali tra



cui il piano d'ambito e la relativa programmazione in materia di servizio idrico integrato;

- migliorare la gestione del ciclo integrato delle acque secondo i principi di efficienza, efficacia ed economicità;
- migliorare la ricognizione delle infrastrutture esistenti nonché la pianificazione, la progettazione e la conseguente realizzazione degli interventi;
- dare attuazione alle disposizioni e agli indirizzi comunitari e nazionali in materia di politiche tariffarie al fine di generare introiti finanziari da destinare prioritariamente alla realizzazione degli interventi di fognatura e depurazione;
- accelerare la realizzazione degli interventi in materia di raccolta e depurazione delle acque reflue, anche al fine di superare i contenziosi comunitari.

La mancata piena attuazione del SII in molte regioni interessate dal contenzioso europeo (es. Calabria, Campania, Sicilia) ha messo in evidenza le difficoltà delle Amministrazioni locali nell'adeguare la dotazione infrastrutturale, in particolare si è manifestata l'incapacità progettuale, finanziaria e di spesa nella realizzazione degli interventi fognari e depurativi necessari all'adeguamento alla normativa europea di settore (direttiva 91/271/CEE sul trattamento delle acque reflue urbane).

Tenuto conto della vigente normativa in materia, alle Regioni spetta il compito di delimitare gli Ambiti Territoriali Ottimali e di individuare l'Ente di governo d'ambito quale soggetto locale preposto alla governance del SII. Agli Enti locali, in applicazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, spettano invece i compiti di:

- la pianificazione e programmazione degli interventi necessari alla gestione del Servizio idrico integrato (SII);



- la scelta del modello gestionale ed organizzativo del Servizio idrico integrato (SII);
- il piano economico e finanziario e la determinazione della tariffa del SII attività queste che gli Enti locali esercitano esclusivamente mediante la partecipazione obbligatoria all'Ente di governo d'ambito sulla base della individuazione dei medesimi operata dalla Regione.

Il decreto legislativo n. 152 del 2006, così come di recente modificato, nel disciplinare il riassetto territoriale e organizzativo del servizio idrico integrato, stabilisce, tra l'altro, che *«le Regioni che non hanno individuato gli enti di governo dell'ambito provvedono, con delibera, entro il termine perentorio del 31 dicembre 2014»*, disponendo inoltre che, decorso inutilmente il suddetto termine, si faccia ricorso ai poteri sostitutivi straordinari di cui agli artt. 120, secondo comma, Cost., e 8 della legge n. 131 del 2003.

Peraltro, anche l'articolo 3bis del decreto legge n. 138 del 2011 attribuisce espressamente al Governo, a tutela dell'unità giuridica ed economica, l'esercizio dei poteri sostitutivi straordinari, per il caso di inadempimento da parte delle Regioni degli obblighi di definizione degli ambiti territoriali ottimali del servizio e di designazione dei relativi enti di governo.

In ragione di quanto premesso, il Ministero dell'ambiente ha svolto attività di monitoraggio dell'iter di riorganizzazione del SII provvedendo, ove necessario, a sollecitare le Regioni ed intervenire con l'esercizio dei poteri sostitutivi nei confronti degli Enti locali e degli Enti di Governo d'ambito che non abbiano adempiuto agli obblighi di legge.

Il Governo, in particolare, ha adottato i DPCM del 14 maggio 2015 nei confronti



delle Regioni Calabria, Campania, Molise e Sicilia, per adempiere all'individuazione dell'ente di governo d'ambito, non avendo provveduto nel termine perentorio del 31 dicembre 2014 previsto dalla normativa vigente in materia (art 147 del d.lgs 152/2006); con DPCM del 14 dicembre 2015 nei confronti delle Regioni, Abruzzo e Basilicata, ha sollecitato a provvedere alla piena ed efficace costituzione dei rispettivi Ente di governo d'ambito in quanto, sebbene identificati da diversi anni, non sono ancora operativi.

Con riferimento alle procedure di infrazione inerente il trattamento delle acque reflue si osserva quanto segue.

Come detto, la direttiva 91/271/CEE attiene alla raccolta, al trattamento e allo scarico delle acque reflue generate da agglomerati urbani e da alcuni settori industriali; prevede che tutti gli agglomerati al di sopra dei 2.000 abitanti equivalenti siano provvisti di rete fognaria e impianti depurativi, indicando modalità e tempi di adeguamento in funzione del carico generato e dell'area di scarico (in area sensibile o meno).

Anche se notevoli sono stati i progressi compiuti negli ultimi anni nel settore idrico che hanno consentito a vaste e significative aree territoriali di dotarsi dei requisiti infrastrutturali richiesti, permangono tuttavia ancora oggi diverse aree, specialmente nel Mezzogiorno, caratterizzate da evidenti ritardi di adeguamento nel settore depurativo.

Ad oggi l'Italia è interessata da tre procedure d'infrazione nel settore idrico, per due delle quali la Corte di Giustizia europea ha già formulato un primo pronunciamento di condanna.

Si tratta, in particolare, della procedura d'infrazione 2004/2034, in esito alla



quale è stata adottata la sentenza della Corte di Giustizia europea del 19 luglio 2012 (ex art. 258 del Trattato di Funzionalità dell'Unione Europea TFUE). Questa riguarda 81 agglomerati *con carico generato maggiore di 15.000 abitanti equivalenti e scarico in area normale*.

Le regioni interessate sono l'Abruzzo (1 agglomerato) la Calabria (13), la Campania (7), il F.V.Giulia (2), la Liguria (3), la Puglia (4) e la Sicilia con il 63% degli agglomerati in infrazione (51 agglomerati).

In data 10 dicembre 2015 la Commissione europea ha inoltre inviato alle autorità italiane una lettera di messa in mora ai sensi dell'art. 260 TFUE.

La Commissione ha, pertanto, avviato la fase della procedura di infrazione diretta ad accertare la mancata esecuzione con conseguente, probabile, applicazione delle sanzioni economiche.

Su tale rischio le Regioni coinvolte sono state ampiamente informate attraverso comunicazioni formali ed incontri specifici tesi, tra l'altro, a fornire collaborazione per la realizzazione dei necessari interventi ma anche ad illustrare l'intenzione dell'Amministrazione centrale di esercitare il diritto di rivalsa dello Stato nei confronti di Regioni o di altri Enti pubblici responsabili di violazioni del diritto dell'Unione Europea (commi 813, 814, 815 legge di stabilità 2016).

La seconda procedura di infrazione (2009/2034) in materia idrica riguarda ad oggi 34 agglomerati *con carico generato maggiore di 10.000 abitanti equivalenti e scarico in area sensibile*.

Sono undici le Regioni interessate: Abruzzo (1 agglomerato) – Lazio (1) – Lombardia (14) – F.V.Giulia (5) – Marche (2) – Puglia (2) – Sicilia (5) – Sardegna (1) – Valle d'Aosta (1) – Veneto (1) – Piemonte (1).



La terza procedura di infrazione (2014/2059), già oggetto di Parere motivato da parte della Commissione europea, riguarda 817 agglomerati con carico generato maggiore di 2.000 abitanti equivalenti.

Sono interessate tutte le Regioni eccetto il Molise. In particolare: P.A. Bolzano (1 agglomerato) P.A Trento (2) – V. Aosta (2) – Piemonte (2) – Lazio (6) – Umbria (9) EmiliaRomagna (9) – Liguria (7) F.V.Giulia (8) Abruzzo (22) – Veneto (30 agglomerati) – Basilicata (40) – Toscana (41) – Puglia (27) – Marche (46) – Sardegna (55) – Campania (108) – Lombardia (99) – Calabria (128) – Sicilia (175).

Risulta che i servizi tecnici della Direzione generale “Ambiente” della Commissione Europea stiano valutando le informazioni trasmesse a luglio 2015 dalle autorità italiane in riscontro al parere motivato; sulla base dei dati forniti dalle Regioni, secondo il MAATM¹⁷², appare verosimile che 150 agglomerati saranno considerati conformi dalla CE e quindi non più interessati dal prosieguo della procedura.

Eccedenze di Spesa (Estensore: V.P.G. Antonio Ciaramella)

Nel Conto consuntivo dello Stato per l'esercizio finanziario 2015 – conto elaborato secondo la struttura per missioni e programmi e corredato, per ciascuna Amministrazione, delle Note integrative e delle tabelle relative alle risultanze economiche – risultano ancora eccedenze di spesa, rispetto agli stanziamenti definitivi di assestamento del bilancio, sia in conto competenza, sia in conto di cassa e, in minor misura, in conto residui.

Le eccedenze, quali risultano dall'allegato al Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2015, trasmesso dal Ministro dell'economia e delle finanze con nota prot. P.622/R del 25.05.2016, acquisita alle Sezioni Riunite il 26.05.2016,

¹⁷² Audizione Ministro MAATM cit.



dovranno essere sanate (a livello di unità di voto) con apposita norma del provvedimento legislativo di approvazione del conto consuntivo stesso.

Pur essendo l'unità di rilevamento delle singole eccedenze costituita dallo specifico capitolo, le eccedenze risultano definitivamente accertate solo a livello di unità di voto (u.d.v.), con operazioni di compensazione con le economie realizzate nell'ambito della stessa unità.

Di seguito vengono riportati gli importi delle eccedenze, per l'anno 2015, relativi alle aree ministeriali interessate dal fenomeno.

Eccedenze di spesa u.d.v. E.F. 2015			
MINISTERI	RESIDUI	COMPETENZA	CASSA
ECONOMIA E FINANZE	0,00	0,00	0,00
SVILUPPO ECONOMICO	0,00	161.257,79	0,00
LAVORO E POLITICHE SOCIALI	0,00	7.670,18	0,00
GIUSTIZIA	0,00	1.079.353,91	0,00
AFFARI ESTERI E COOPERAZIONE INTERNAZIONALE	0,00	275.455,25	0,00
ISTRUZIONE, UNIVERSITA' E RICERCA	33.041,56	258.657.163,20	0,00
INTERNO	0,00	0,00	0,00
INFRASTRUTTURE E TRASPORTI	1.601,72	0,00	0,00
DIFESA	0,00	0,00	0,00
POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	0,00	0,00	0,00
BENI E ATTIVITA' CULTURALI E TURISMO	0,00	175.901.912,26	146.563.985,71
SALUTE	0,00	0,00	0,00
TOTALE MINISTERI	34.643,28	436.082.813,36	146.563.985,71
ISTITUTO AGRONOMO PER L'OTREMARE	0,00	0,00	0,00

Dalla tabella emerge che il totale degli importi delle eccedenze di spesa a livello di u.d.v., in conto residui, competenza e cassa, risultano aumentati rispetto al precedente esercizio.

Infatti, nella tabella successiva, nella quale sono raffrontati gli importi delle eccedenze di spesa dell'e.f. 2015 con quelli dell'e.f. 2014, si riscontra un incremento,



sia in termini assoluti sia in termini percentuali, che ha riguardato le eccedenze di spesa del rendiconto in esame rispetto al rendiconto 2014.

L'aumento, in termini assoluti e percentuali, è pari per i residui rispettivamente a euro 27.774,23 e al 404,34%, per la competenza rispettivamente a euro 227.947.398,80 e al 109,52% e per la cassa rispettivamente a euro 78.591.730,19 e al 115,62%.

Eccedenze di spesa u.d.v. e.f. 2015			
	Residui	Competenza	Cassa
Totale generale u.p.b.	34.643,28	436.082.813,36	146.563.985,71
Eccedenze di spesa u.d.v. e.f. 2014			
	Residui	Competenza	Cassa
Totale generale u.d.v.	6.869,05	208.135.414,56	67.972.255,52
DIFFERENZA VALORI ASSOLUTI u.d.v. e.f. 2015 - e.f. 2014			
	Residui	Competenza	Cassa
Valore assoluto	27.774,23	227.947.398,80	78.591.730,19
VARIAZIONI PERCENTUALI u.d.v. e.f. 2015 - e.f. 2014			
	Residui	Competenza	Cassa
Incremento percentuale rispetto al precedente e. f.	404,34	109,52	115,62

Le Amministrazioni maggiormente interessate dalle eccedenze sono state il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, in conto residui per euro 33.041,56 e di competenza per euro 258.657.163,20, il Ministero dei beni e attività culturali e turismo in conto di competenza per euro 175.901.912,26 e di cassa euro 146.563.985,71, il Ministero della giustizia in conto di competenza per euro 1.079.535,91. L'ammontare totale delle eccedenze di spesa dei Ministeri è costituito prevalentemente dalle voci relative alle competenze fisse e accessorie per il personale.

Nella successiva tabella vengono posti a raffronto i dati dell'attuale rendiconto



(a livello di unità di voto) con quelli degli ultimi 5 esercizi precedenti.

Eccedenze di spesa 2010-2015					
2010	2011	2012	2013	2014	2015
RESIDUI 2.608.537,36	RESIDUI 4.853.053,76	RESIDUI 16.287.816,02	RESIDUI 2.123.270,72	RESIDUI 6.869,05	RESIDUI 34.643,28
COMPETENZA 147.189.500,73	COMPETENZA 556.945.163,78	COMPETENZA 236.269.570,80	COMPETENZA 1.708.935.897,81	COMPETENZA 208.135.414,56	COMPETENZA 436.082.813,36
CASSA 106.001.473,89	CASSA 313.775.795,55	CASSA 97.603.908,03	CASSA 1.507.138.407,24	CASSA 67.972.255,52	CASSA 146.563.985,71

Al Conto consuntivo dello Stato per l'esercizio finanziario 2015 è allegato, come per i pregressi esercizi, un elenco dimostrativo per capitoli delle somme che vengono portate in economia, destinate a fronteggiare gli oneri relativi a iniziative legislative il cui iter non si è concluso entro il 31 dicembre dell'anno cui il rendiconto fa riferimento (per l'attuale, il 2015). Detto prospetto riporta un elenco degli 'accantonamenti slittati', ai sensi dell'art. 18, comma 3 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, da utilizzare, perciò, nell'esercizio 2016. L'ammontare complessivo degli accantonamenti, pari a euro 27.343.936,00, è imputato:

- per euro 7.343.936,00 al capitolo 6856 (Fondo occorrente per far fronte ad oneri dipendenti da provvedimenti legislativi in corso), dei quali euro 6.543.936,00 per provvedimenti legislativi di ratifica di accordi internazionali che interessano il Ministero degli affari esteri, ed euro 800.000,00 per disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy che interessano il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare -,
- per euro 20.000.000,00 al capitolo 9001 (Fondo occorrente per far fronte ad oneri dipendenti da provvedimenti legislativi in corso), dei quali euro 15.000.000,00 per



provvedimenti legislativi in materia di disciplina dell'orario dei servizi commerciali che interessano il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, ed euro 5.000.000,00 per provvedimenti legislativi in materia di interporti e piattaforme logistiche territoriali che interessano il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

P.Q.M.

Visti il Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2015 e i conti ad esso allegati, nonché la relativa documentazione probatoria, il Procuratore generale

CHIEDE

alle Sezioni Riunite della Corte dei conti di voler dichiarare la regolarità:

- del Conto del bilancio e dei conti allegati, fatta eccezione per le eccedenze di spesa riscontrate nella gestione dei capitoli di alcune Amministrazioni dello Stato, come riportate in allegato alla presente Memoria, della quale costituisce parte integrante;
- del Conto del Patrimonio.

Eventuali future regolarizzazioni contabili, intervenute prima della parificazione, saranno oggetto di richiesta di dichiarazione di regolarità, in sede di requisitoria orale, come anche ad ulteriori evenienze irregolari conseguirà la relativa richiesta di declaratoria di irregolarità.

Roma, 17 giugno 2016

IL PROCURATORE GENERALE

Adriano Cella

CORTE DEI CONTI



0001562-17/06/2016-SSRRCG-A90-A

ALLEGATO 1



**ECCEDENZE DA SANARE LEGISLATIVAMENTE PER
AMM/CAPITOLI**

	UNITA' DI VOTO	RESTUI	COMPETENZA	CASSA
	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE			
	24 Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche (32)			
24.3	Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza (32.3)	-	-	-
	FUNZIONAMENTO			
	DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE GENERALE DEL PERSONALE E DEI SERVIZI			
1248	SPESE PER ACQUISTO DI BENI E SERVIZI	-	-	+124.389,75
	TOTALE Cap.	-	-	+124.389,75
	TOTALE AMMINISTRAZIONE	-	-	-

	UNITA' DI VOTO	RESIDUI	COMPETENZA	CASSA
	MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO			
	1 Competitivita' e sviluppo delle imprese (11)			
1.1	Promozione e attuazione di politiche di sviluppo, competitivita' e innovazione, di responsabilita' sociale d'impresa e movimento cooperativo (11.5)	-	-	-
	FUNZIONAMENTO			
	DIREZIONE GENERALE PER LA POLITICA INDUSTRIALE, LA COMPETITIVITA' E LE PICCOLE E MEDIE IMPRESE			
2101	COMPETENZE FISS E ACCESSORIE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE PER IL PERSONALE DELLE STAZIONI SPERIMENTALI	-	+910,59	+910,59
2234	ELABORAZIONE, ANALISI E STUDIO NEI SETTORI DELLE ATTIVITA' PRODUTTIVE - COMPRES E LE SPESE DI FUNZIONAMENTO DEL NUCLEO DI ESPERTI PER LA POLITICA INDUSTRIALE E DELLA RELATIVA STRUTTURA DI SUPPORTO - E COORDINAMENTO DEGLI INTERVENTI NEI SETTORI AERONAUTICO ED ELETTRONICO.	-	-	+6.675,14
	7 Ricerca e innovazione (17)			
7.3	Ricerca, innovazione, tecnologia e servizi per lo sviluppo delle comunicazioni e della societa' dell'informazione (17.18)	-	+161.257,79	-
	FUNZIONAMENTO			
	ISTITUTO SUPERIORE DELLE COMUNICAZIONI E DELLE TECNOLOGIE DELL'INFORMAZIONE			
4304	COMPETENZE FISS E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+216.704,14	+216.704,14
4314	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPONTE AI DIPENDENTI	-	+9.906,76	+9.906,76
	TOTALE Cap.	-	+227.521,49	+234.196,63
	TOTALE AMMINISTRAZIONE	-	+161.257,79	-

	UNITA' DI VOTO	RESIDUI	COMPETENZA	CASSA
	MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI			
	1 Politiche per il lavoro (26)			
1.8	Programmazione e coordinamento della vigilanza in materia di prevenzione e osservanza delle norme di legislazione sociale e del lavoro (26.9)	-	-	-
	FUNZIONAMENTO			
	DIREZIONE GENERALE PER L'ATTIVITA' ISPETTIVA			
2901	COMPETENZE Fisse e Accessorie al personale al netto dell'imposta regionale sulle attività produttive	-	-15.272,77	+15.272,77
1.11	Sistemi informativi per il lavoro e servizi di comunicazione istituzionale in materia di politiche del lavoro e politiche sociali (26.12)	-	+7.670,18	-
	FUNZIONAMENTO			
	DIREZIONE GENERALE DEI SISTEMI INFORMATIVI, DELL'INNOVAZIONE TECNOLOGICA E DELLA COMUNICAZIONE			
3051	COMPETENZE Fisse e Accessorie al personale al netto dell'imposta regionale sulle attività produttive	-	+42.694,49	+42.634,49
3065	Somme dovute a titolo di imposta regionale sulle attività produttive sulle retribuzioni corrisposte ai dipendenti	-	+4.893,15	+4.893,15
	TOTALE Cap.	-	+62.660,41	+62.860,41
	TOTALE AMMINISTRAZIONE	-	+7.670,18	-

	UNITA' DI VOTO	RESIDUI	COMPETENZA	CASSA
	MINISTERO DELLA GIUSTIZIA			
	1 Giustizia (6)			
1.2	Giustizia civile e penale (5.2)	-	+1.079.353,91	-
	FUNZIONAMENTO			
	DIPARTIMENTO DEGLI AFFARI DI GIUSTIZIA			
1201	STIPENDI ED ALTRI ASSEGNI FISSI AL PERSONALE DELLA MAGISTRATURA IN SERVIZIO PRESSO L'AMMINISTRAZIONE CENTRALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE E DEGLI ONERI SOCIALI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE.	-	+420.685,89	+420.685,89
1208	ONERI SOCIALI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI	-	+115.602,95	+115.602,85
	DIPARTIMENTO DELL'ORGANIZZAZIONE GIUDIZIARIA, DEL PERSONALE E DEI SERVIZI			
1400	STIPENDI ED ALTRI ASSEGNI FISSI AL PERSONALE DELLA MAGISTRATURA GIUDIZIARIA AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE E DEGLI ONERI SOCIALI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE	-	+6.698.519,03	+6.698.519,03
1402	COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+14.445.775,31	+14.402.963,46
1420	ONERI SOCIALI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI	-	+5.405.365,87	+1.056.022,87
1421	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI	-	+6.473.866,04	+4.786.656,11
1450	SPECIALE ELARGIZIONE IN FAVORE DELLE FAMIGLIE DEI MAGISTRATI ORDINARI, DEI VICE PRETORI ONORARI, DEI GIUDICI POPOLARI DELLE CORTI DI ASSISE E DELLE CORTI DI ASSISE DI APPELLO, VITTIME DEL DOVERE. ASSEGNO VITALIZIO ED ALTRE PROVVIDENZE A FAVORE DELLE VITTIME DEL TERRORISMO E DELLA CRIMINALITA' ORGANIZZATA. CONCORSO NELLE SPESE FUNERARIE DEL PERSONALE MEDESIMO DECEDUTO IN SERVIZIO.	-	+366.528,70	+366.528,70
1.3	Giustizia minorile (6.3)	-	-	-
	FUNZIONAMENTO			
	DIPARTIMENTO PER LA GIUSTIZIA MINORILE			
2000	COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+157.978,15	+157.977,65
	2 Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche (32)			
2.1	Indirizzo politico (32.2)	-	-	-
	FUNZIONAMENTO			
	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO			
1001	STIPENDI ED ALTRI ASSEGNI FISSI AL MINISTRO E AI SOTTOSEGRETARI AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE E DEGLI ONERI SOCIALI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE.	-	-3.606,62	-
1005	COMPETENZE FISSE ED ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IRAP	-	-178.539,72	+178.539,72
1006	STIPENDI ED ALTRI ASSEGNI FISSI AL PERSONALE DELLA MAGISTRATURA IN SERVIZIO PRESSO L'AMMINISTRAZIONE CENTRALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE E DEGLI ONERI SOCIALI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE.	-	+40.789,31	-40.789,31

	UNITA' DI VOTO	RESIDUI	COMPETENZA	CASSA
1018	ONERI SOCIALI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI MINISTRI E SOTTOSEGRETARI	-	+10.378,59	+10.378,59
1019	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI	-	+1.647,59	+1.647,59
	TOTALE Cap.	-	+34.319.303,67	+28.236.311,77
	TOTALE AMMINISTRAZIONE	-	+1.079.353,91	-

	UNICA' DI VOTO	RESIDUI	COMPETENZA	CASSA
	MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE			
	1 L'Italia in Europa e nel mondo (4)			
1.9	Rappresentanza all'estero e servizi ai cittadini e alle imprese (4.13)	-	-	-
	FUNZIONAMENTO			
	DIREZIONE GENERALE PER LE RISORSE E L'INNOVAZIONE			
1277	COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	-2.588.135,42	+2.588.135,42
1.10	Coordinamento dell'Amministrazione in ambito internazionale (4.14)	-	+275.455,95	-
	FUNZIONAMENTO			
	SEGRETERIA GENERALE			
1121	COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+377.976,40	+377.976,40
	2 Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche (32)			
2.2	Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza (32.3)	-	-	-
	FUNZIONAMENTO			
	DIREZIONE GENERALE PER LE RISORSE E L'INNOVAZIONE			
1241	COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+591.345,96	+591.345,96
	TOTALE Cap.	-	+3.557.457,78	+3.557.457,78
	TOTALE AMMINISTRAZIONE	-	+275.455,95	-

	UNITA' DI VOTO	RESIDUI	COMPETENZA	CASSA
	MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA			
	1 Istruzione scolastica (22)			
1.2	Istruzione prescolastica (22.2)	+647,37	+884.271,59	-
	FUNZIONAMENTO			
	DIPARTIMENTO PER LA PROGRAMMAZIONE E LA GESTIONE DELLE RISORSE UMANE, FINANZIARIE E STRUMENTALI			
1227	SPESE PER IL PERSONALE SUPPLENTE BREVE E SALTUARIO, AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+200.905,72	-
2156	COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	+647,37	+727.241,26	+640.558,39
1.3	Istruzione primaria (22.11)	+6.466,79	+102.800.199,57	-
	FUNZIONAMENTO			
	DIPARTIMENTO PER LA PROGRAMMAZIONE E LA GESTIONE DELLE RISORSE UMANE, FINANZIARIE E STRUMENTALI			
1228	SPESE PER IL PERSONALE SUPPLENTE BREVE E SALTUARIO, AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+116.626,80	-
2154	COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	+6.466,79	+102.802.987,14	+102.718.846,99
1.4	Istruzione secondaria di primo grado (22.12)	+5.883,09	-	-
	FUNZIONAMENTO			
	DIPARTIMENTO PER LA PROGRAMMAZIONE E LA GESTIONE DELLE RISORSE UMANE, FINANZIARIE E STRUMENTALI			
1229	SPESE PER IL PERSONALE SUPPLENTE BREVE E SALTUARIO, AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+58.021,16	-
2155	COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	+5.883,09	-	-
1.5	Istruzione secondaria di secondo grado (22.13)	+20.044,31	+154.652.342,30	-
	FUNZIONAMENTO			
	DIPARTIMENTO PER LA PROGRAMMAZIONE E LA GESTIONE DELLE RISORSE UMANE, FINANZIARIE E STRUMENTALI			
1230	SPESE PER IL PERSONALE SUPPLENTE BREVE E SALTUARIO, AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+848.505,13	-
2149	COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	+20.044,31	+163.978.689,73	+163.921.904,45
1.12	Realizzazione degli indirizzi e delle politiche in ambito territoriale in materia di istruzione (22.16)	-	+320.349,78	-
	FUNZIONAMENTO			
	DIPARTIMENTO PER LA PROGRAMMAZIONE E LA GESTIONE DELLE RISORSE UMANE, FINANZIARIE E STRUMENTALI			
2098	COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-332,95	+4.687.022,83	+4.658.175,47

	UNITA' DI VOTO	RESIDUI	COMPETENZA	CASSA
	2 Istruzione universitaria e formazione post-universitaria (23)			
2.2	Istituti di alta cultura (23.2)	-	-	-
	FUNZIONAMENTO			
	DIPARTIMENTO PER LA FORMAZIONE SUPERIORE E PER LA RICERCA			
1603	COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+1.368.516,21	+1.352.692,19
	TOTALE Cap.	+33.374,51	+274.768.715,98	+273.292.177,49
	TOTALE AMMINISTRAZIONE	+33.041,56	+258.657.163,24	-

	UNITA' DI VOTO	RESIDUI	COMPETENZA	CASSA
	MINISTERO DELL'INTERNO			
	4 Soccorso civile (8)			
4.2	Prevenzione dal rischio e soccorso pubblico (8.3)	-	-	-
	FUNZIONAMENTO			
	DIPARTIMENTO DEI VIGILI DEL FUOCO, DEL SOCCORSO PUBBLICO E DELLA DIFESA CIVILE			
1802	COMPETENZE FISSE ED ACCESSORIE AL PERSONALE VOLONTARIO DEL CORPO NAZIONALE DEI VIGILI DEL FUOCO AL NETTO DELL' IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA PRODUTTIVE	-	+1.903.838,44	+1.860.700,00
	TOTALE Cap.	-	+1.903.838,44	+1.860.700,00
	TOTALE AMMINISTRAZIONE	-	-	-

	UNITA' DI VOTO	RESIDUI	COMPETENZA	CASSA
	MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI			
	1 Infrastrutture pubbliche e logistica (14)			
1.2	Sistemi stradali, autostradali ed intermodali (14.11)	+1.601,72	-	-
	FUNZIONAMENTO			
	DIPARTIMENTO PER LE INFRASTRUTTURE, I SISTEMI INFORMATIVI E STATISTICI			
1583	COMPETENZE Fisse E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+1.739.010,03	+1.738.405,90
	INVESTIMENTI			
	DIPARTIMENTO PER LE INFRASTRUTTURE, I SISTEMI INFORMATIVI E STATISTICI			
7490	CONTRIBUTI TRENTACINQUENNALI A FAVORE DI ENTI LOCALI, PER L'ESECUZIONE DI OPERE STRADALI.	+3.632,24	+2.983,98	+6.616,22
1.6	Sicurezza, vigilanza e regolamentazione in materia di opere pubbliche e delle costruzioni (14.9)	-	-	-
	FUNZIONAMENTO			
	CONSIGLIO SUPERIORE DEI LAVORI PUBBLICI			
2920	COMPETENZE Fisse E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+395.667,61	-395.667,61
2927	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPONTE AI DIPENDENTI	-	+24.469,81	+24.469,81
1.7	Opere strategiche, edilizia statale ed interventi speciali e per pubbliche calamita' (14.10)	-	-	-
	FUNZIONAMENTO			
	DIPARTIMENTO PER LE INFRASTRUTTURE, I SISTEMI INFORMATIVI E STATISTICI			
1178	COMPETENZE Fisse E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+4.878.581,88	+4.877.838,86
1187	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPONTE AI DIPENDENTI	-	+66.611,73	+66.560,87
	INVESTIMENTI			
	DIPARTIMENTO PER LE INFRASTRUTTURE, I SISTEMI INFORMATIVI E STATISTICI			
7629	CONTRIBUTI TRENTACINQUENNALI PER L'ESECUZIONE DELLE OPERE REGANTI PROVVIDENZE PER IL COMUNE DI ROMA	-	+233.769,96	+233.769,96
	2 Diritto alla mobilita' e sviluppo dei sistemi di trasporto (13)			
2.6	Sviluppo e sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo e per vie d'acqua interne (13.9)	-	-	-
	FUNZIONAMENTO			
	DIPARTIMENTO PER I TRASPORTI, LA NAVIGAZIONE, GLI AFFARI GENERALI ED IL PERSONALE			
1664	COMPETENZE Fisse E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+185.704,28	+185.704,28

	UNITA' DI VOTO	RESIDUI	COMPETENZA	CASSA
2.7	Sviluppo e sicurezza della mobilita' locale (13.6)	-	-	-
	FUNZIONAMENTO			
	DIPARTIMENTO PER I TRASPORTI, LA NAVIGAZIONE, GLI AFFARI GENERALI ED IL PERSONALE			
1177	COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+59.251,93	+59.251,93
1292	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPONTE AI DIPENDENTI	-	+4.191,79	+4.191,79
	INVESTIMENTI			
	DIPARTIMENTO PER I TRASPORTI, LA NAVIGAZIONE, GLI AFFARI GENERALI ED IL PERSONALE			
7404	CONTRIBUTI PER CAPITALE ED INTERESSI DERIVANTI DALL'AMMORTAMENTO DEI MUTUI GARANTITI DALLO STATO CONTRATTI PER LA REALIZZAZIONE DI SISTEMI FERROVIARI PASSANTI, DI COLLEGAMENTI FERROVIARI CON AREE AEROPORTUALI, ESPOSITIVE ED UNIVERSITARIE, DI SISTEMI DI TRASPORTO RAPIDO DI MASSA E DI PROGRAMMI URBANI INTEGRATI.	-	+0,29	+0,29
7580	FONDO PER IL FINANZIAMENTO DEGLI INTERVENTI A FAVORE DELLA MOBILITA' CICLISTICA	-	+1.788.443,07	+1.064.443,14
	3 Casa e assetto urbanistico (19)			
3.1	Politiche abitative, urbane e territoriali (19.2)	-	-	-
	FUNZIONAMENTO			
	DIPARTIMENTO PER LE INFRASTRUTTURE, I SISTEMI INFORMATIVI E STATISTICI			
1580	COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+337.759,81	+337.759,81
	INTERVENTI			
	DIPARTIMENTO PER LE INFRASTRUTTURE, I SISTEMI INFORMATIVI E STATISTICI			
1701	CONTRIBUTI IN CONTO INTERESSI A FAVORE DI ISTITUTI, COOPERATIVE E COMUNI	-	-	+732.291,48
	TOTALE Cap.	+3.632,24	+9.716.446,17	+9.726.971,95
	TOTALE AMMINISTRAZIONE	+1.601,72	-	-

	UNITA' DI VOTO	RESIDUI	COMPETENZA	CASSA
	MINISTERO DELLA DIFESA			
	1 Difesa e sicurezza del territorio (5)			
1.3	Approntamento e impiego delle forze navali (5.3)	-	-	-
	FUNZIONAMENTO			
	MARINA MILITARE			
4323	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPONTE AL PERSONALE CIVILE	-	+312.479,76	+309.341,89
1.5	Interventi non direttamente connessi con l'operativita' dello strumento militare (5.5)	-	-	-
	ONERI COMUNI DI PARTE CORRENTE			
	SEGRETARIATO GENERALE			
1389	ELARGIZIONI IN FAVORE DEI MILITARI VITTIME DEL DOVERE ED EQUIPARATI E DELLE VITTIME DEL TERRORISMO E DELLA CRIMINALITA' ORGANIZZATA E SUPERSTITE.	-	+2.123.083,90	+2.123.083,90
1.6	Pianificazione generale delle Forze Armate e approvvigionamenti militari (5.6)	-	-	-
	INVESTIMENTI			
	SEGRETARIATO GENERALE			
7121	SPESA PER LA COSTRUZIONE, L'ACQUISIZIONE, L'AMMODERNAMENTO, IL RINNOVAMENTO, LA TRASFORMAZIONE, LA MANUTENZIONE STRAORDINARIA DEI MEZZI, IMPIANTI, SISTEMI, APPARECCHIATURE, EQUIPAGGIAMENTI, ARMI, ARMAMENTI, MUNIZIONI E DEI MATERIALI E CONNESSE SCORTE, DOTAZIONI E PARTI DI RICAMBIO RELATIVI A TUTTI I SETTORI COSTITUENTI LA COMPONENTE NAVALE DELLE FORZE ARMATE, NONCHE' DEI REPARTI SPECIALI, DELLE INSTALLAZIONI DI TERRA DI SUPPORTO TECNICO, ADDESTRATIVO, OPERATIVO E LOGISTICO. SPESA PER STUDI, ESPERIENZE, RICERCA E SVILUPPO. SPESA PER L'ANTIFORTUNISTICA.	-	+599,70	+599,70
	TOTALE Cap.	-	+2.436.163,36	+2.433.025,40
	TOTALE AMMINISTRAZIONE	-	-	-

	UNITA' DI VOTO	RESIDUI	COMPETENZA	CASSA
	MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI			
	1 Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca (9)			
1.2	Politiche europee ed internazionali e dello sviluppo rurale (9.2)	-	-	-
	INVESTIMENTI			
	DIPARTIMENTO DELLE POLITICHE EUROPEE E INTERNAZIONALI E DELLO SVILUPPO RURALE			
7450	AMMORTAMENTO DEI MUTUI CONTRATTI DAGLI ENTI CONCESSIONARI DI OPERE PUBBLICHE DI RILEVANZA NAZIONALE PER L'ACCUMULO DI ACQUA A PREVALENTE SCOPO IRRIGUO E DI OPERE DI ADDUZIONE E DI RIPARTO IVI COMPRESI GLI INTERVENTI DI SISTEMAZIONE DEI TERRENI NECESSARI PER LA FUNZIONALITA' DELLE OPERE	-	+31.109,56	-
	TOTALE Cap.	-	+31.109,56	-
	TOTALE AMMINISTRAZIONE	-	-	-

	UNITA' DI VOTO	RESIDUI	COMPETENZA	CASSA
	MINISTERO DEI BENI E DELLE ATTIVITA' CULTURALI E DEL TURISMO			
	1 Tutela e valorizzazione dei beni e attivita' culturali e paesaggistici (21)			
1.2	Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo (21.2)	-	-	-
	FUNZIONAMENTO			
	DIREZIONE GENERALE SPETTACOLO			
6501	COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+109.201,29	+72.930,29
6505	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPONTE AI DIPENDENTI	-	+8.467,67	+5.984,67
	DIREZIONE GENERALE CINEMA			
6001	COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+16.430,60	-
6005	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPONTE AI DIPENDENTI	-	+2.072,92	-
1.6	Tutela dei beni archeologici (21.6)	-	+84.829.372,07	+79.287.749,69
	FUNZIONAMENTO			
	DIREZIONE GENERALE ARCHEOLOGIA			
4001	COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	-80.130.421,17	+79.390.841,41
4005	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPONTE AI DIPENDENTI	-	+5.257.195,43	+5.206.531,43
1.9	Tutela e valorizzazione dei beni archivistici (21.9)	-	-	-
	FUNZIONAMENTO			
	DIREZIONE GENERALE ARCHIVI			
3001	COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+14.677,82	-
3005	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPONTE AI DIPENDENTI	-	+7.201,79	-
1.10	Tutela e valorizzazione dei beni librari, promozione e sostegno del libro e dell'editoria (21.10)	-	+939.640,88	-
	FUNZIONAMENTO			
	DIREZIONE GENERALE BIBLIOTECHE E ISTITUTI CULTURALI			
3501	COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+1.152.247,23	+794.619,23
3505	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPONTE AI DIPENDENTI	-	-96.460,90	+71.985,80
1.12	Tutela delle belle arti e tutela e valorizzazione del paesaggio (21.12)	-	+87.769.982,13	+66.628.038,22
	FUNZIONAMENTO			

	UNITA' DI VOTO	RESIDUI	COMPETENZA	CASSA
	DIREZIONE GENERALE BELLE ARTI E PRESAGGIO			
4501	COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+83.061.407,36	+82.381.814,06
4505	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI	-	-5.395.215,80	+5.348.705,80
1.14	Coordinamento ed indirizzo per la salvaguardia del patrimonio culturale (21.14)	-	+1.203.670,46	+284.664,93
	FUNZIONAMENTO			
	SEGRETARIATO GENERALE			
1197	COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+1.152.904,86	+1.124.353,86
1197	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI	-	+78.351,94	+76.398,94
	2 Ricerca e innovazione (17)			
2.1	Ricerca educazione e formazione in materia di beni e attivita' culturali (17.4)	-	+516.685,21	+363.532,87
	FUNZIONAMENTO			
	DIREZIONE GENERALE EDUCAZIONE E RICERCA			
2033	COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	-520.221,41	+454.775,41
2036	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI	-	+38.654,33	+34.174,33
	3 Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche (32)			
3.2	Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza (32.3)	-	+158.498,50	-
	FUNZIONAMENTO			
	DIREZIONE GENERALE BILANCIO			
2031	COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+2.937.184,82	+2.310.286,82
2005	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI	-	+156.770,03	+154.930,03
	6 Turismo (31)			
6.1	Sviluppo e competitivita' del turismo (31.1)	-	+484.063,04	-
	FUNZIONAMENTO			
	DIREZIONE GENERALE TURISMO			
6801	COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+538.964,38	+533.829,38
6805	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI	-	+35.352,66	+35.001,66
	TOTALE Cap.	-	+190.111.405,11	+177.997.163,22
	TOTALE AMMINISTRAZIONE	-	+175.901.912,29	+146.563.885,71

	UNITA' DI VOTO	RESIDUI	COMPETENZA	CASSA
	MINISTERO DELLA SALUTE			
	1 Tutela della salute (20)			
1.2	Sanita' pubblica veterinaria (20.2)	-	-	-
	FUNZIONAMENTO			
	DIREZIONE GENERALE DELLA SANITA' ANIMALE E DEI FARMACI VETERINARI			
5022	COMPENSI AI VETERINARI, FARMACISTI E CHIMICI A TEMPO DETERMINATO OPERANTI NEGLI UFFICI CENTRALI E PERIFERICI DEL MINISTERO DELLA SALUTE.	-	-	-11.502,85
1.4	Regolamentazione e vigilanza in materia di prodotti farmaceutici ed altri prodotti sanitari ad uso umano (20.4)	-	-	-
	FUNZIONAMENTO			
	DIREZIONE GENERALE DEI DISPOSITIVI MEDICI E DEL SERVIZIO FARMACEUTICO			
3008	COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+30.129,90	+30.129,90
1.6	Comunicazione e promozione per la tutela della salute umana e della sanita' pubblica veterinaria e attivita' e coordinamento in ambito internazionale (20.6)	-	-	-
	FUNZIONAMENTO			
	DIREZIONE GENERALE DELLA COMUNICAZIONE E DEI RAPPORTI EUROPEI E INTERNAZIONALI			
5501	COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+139.771,33	+139.771,33
5503	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPONTE AI DIPENDENTI	-	+9.832,57	+9.832,57
1.7	Vigilanza sugli enti e sicurezza delle cure (20.7)	-	-	-
	FUNZIONAMENTO			
	DIREZIONE GENERALE DELLA VIGILANZA SUGLI ENTI E DELLA SICUREZZA DELLE CURE			
4501	COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+24.177,63	+24.177,63
4503	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPONTE AI DIPENDENTI	-	+2.325,86	+2.325,86
1.10	Sistemi informativi per la tutela della salute e il governo del Servizio Sanitario Nazionale (20.10)	-	-	-
	FUNZIONAMENTO			
	DIREZIONE GENERALE DELLA DIGITALIZZAZIONE, DEL SISTEMA INFORMATIVO SANITARIO E DELLA STATISTICA			
2140	COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+25.721,14	+25.721,14
1.11	Regolamentazione e vigilanza delle professioni sanitarie (20.11)	-	-	-
	FUNZIONAMENTO			
	DIREZIONE GENERALE DELLE PROFESSIONI SANITARIE E DELLE RISORSE UMANE DEL SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE			

	UNITA' DI VOTO	RESIDUI	COMPETENZA	CASSA
5701	COMPETENZE FESSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+30.239,19	+30.239,19
5703	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI	-	+666,89	+666,89
	3 Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche (32)			
3.1	Indirizzo politico (32.2)	-	-	-
	FUNZIONAMENTO			
	GABINETTO ED UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO			
1007	ONERI SOCIALI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AL MINISTRO E AI SOTTOSEGRETARI	-	+0,57	+0,57
3.2	Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza (32.3)	-	-	-
	FUNZIONAMENTO			
	DIREZIONE GENERALE DEL PERSONALE, DELL'ORGANIZZAZIONE E DEL BILANCIO			
1205	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI	-	+5.873,34	-
4763	COMPETENZE FESSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	-96.035,72	-
	TOTALE Cap.	-	+364.774,14	+274.367,93
	TOTALE AMMINISTRAZIONE	-	-	-
	TOTALE GENERALE Cap.	37.006,75	507.499.596,11	497.799.622,33
	TOTALE GENERALE AMMINISTRAZIONI	34.643,29	436.082.813,95	146.563.985,71

	UNITA' DI VOTO	RESIDUI	COMPETENZA	CASSA
	ISTITUTO AGRONOMICICO PER L'OLTREMARE			
	1 L'Italia in Europa e nel mondo (4)			
1.1	Cooperazione allo sviluppo (4.2)	-	-	-
	INTERVENTI			
	ISTITUTO AGRONOMICICO PER L'OLTREMARE			
174	SPESE PER LA ESECUZIONE DI PROGRAMMI DEL DIPARTIMENTO PER LA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO	-	-	+1.214.702,54
	TOTALE Cap.	-	-	+1.214.702,54
	TOTALE AMMINISTRAZIONE	-	-	-
	TOTALE AMMINISTRAZIONI AUTONOME Cap.	-	-	+1.214.702,54
	TOTALE AMMINISTRAZIONI AUTONOME UdV	-	-	-

CORTE DEI CONTI - CENTRO UNICO PER LA FOTORIPRODUZIONE E LA STAMPA - ROMA

