



CORTE DEI CONTI

**INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO
2013**



RELAZIONE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA
NELL'ANNO 2012

INDICE

CAPITOLO I L'ATTIVITÀ AUSILIARIA AL PARLAMENTO

1. Premessa	1
2. Le analisi economico-finanziarie nei documenti della Corte	2
2.1 <i>Spending review</i>	5
2.2 <i>Sanità</i>	5
2.3 <i>Enti territoriali e organismi partecipati</i>	6
2.4 <i>Regioni</i>	7
2.5 <i>Infrastrutture</i>	8
2.6 <i>Evasione fiscale</i>	9
2.7 <i>Sistema tributario</i>	11
2.8 <i>Dismissioni</i>	11
3. La Relazione sul Rendiconto generale dello Stato	12
4. Le relazioni quadrimestrali sulla legislazione di spesa	16
4.1 <i>L'evoluzione del contesto ordinamentale</i>	16
4.2 <i>Le relazioni quadrimestrali nel 2012</i>	18
5. La relazione sul costo del lavoro pubblico	20
6. La riforma dell'art.81 della Costituzione e il ruolo della Corte	22

CAPITOLO II IL RUOLO DELLA CORTE DEI CONTI NEL CONTESTO INTERNAZIONALE

1. Le iniziative della Corte dei conti in ambito internazionale	27
2. Le attività di <i>External auditor</i> presso Organismi Internazionali	31
3. I rapporti finanziari con l'Unione europea	32
3.1 <i>Fonti di finanziamento del bilancio</i>	32
3.3 <i>La Politica Agricola Comune</i>	35
3.4 <i>Frodi e irregolarità</i>	36
4. Le Relazioni speciali e l'attività di monitoraggio	38

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

1. Quadro di sintesi	43
2. Delibere della Sezione del controllo	44
3. Richieste di registrazione con riserva	50
4. Il controllo successivo di cui all'art. 10 del d.lgs. n. 123 del 2011	53

CAPITOLO IV

L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

1. Premessa	55
2. Indagini approvate nel corso del 2012	55
3. Ulteriori attività svolte dalla Sezione	59
3.1. I monitoraggi sulle entrate e sulle spese	59
3.2 Il monitoraggio sugli esiti del controllo eseguito	60
4. Prospettive per il 2013	63

CAPITOLO V

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

1. Il contesto normativo	65
2. Profili funzionali	66
3. Dati quantitativi	67
4. Principali determinazioni di controllo	67

CAPITOLO VI

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

1. I nuovi compiti in materia di controllo sulle Autonomie territoriali	81
2. L'attività di referto e d'ordinamento dei controlli	82
2.1 L'attuazione del d.l. n. 174/2012	82
2.2 Le attività della Sezione delle Autonomie nell'anno 2012	87
2.3 Il referto sulla finanza regionale	88
2.4 Il referto sulla finanza locale	93
2.5 La relazione sulla gestione dell'Agenzia dei Segretari Comunali	96
2.6 L'attività di indirizzo e di coordinamento dell'attività di controllo delle Sezioni Regionali	97
3. La Corte in ambito regionale. L'attività delle Sezioni regionali di controllo	103
3.1 Profili generali	103
3.2 Le attività delle Sezioni regionali nell'anno 2012	104
3.3 Controlli di regolarità contabile e finanziaria sugli enti locali ai sensi dell'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge n. 266/2005	106
3.4 Controlli di regolarità contabile e finanziaria sugli enti dei servizi sanitari regionali ai sensi dell'art. 1, comma 170, della legge n. 266/2005	112
3.5 Controlli sulla gestione ai sensi dell'art. 7, comma 7, della legge 131/2003	115
3.6 Attività consultiva	115

CAPITOLO VII

L'ATTIVITÀ NOMOFILATTICA IN MATERIA CONSULTIVA E DI CONTROLLO

1. Premessa. Le innovazioni ordinamentali	119
2. Delibere rilevanti	119

CAPITOLO VIII
L'ATTIVITÀ GIURISDIZIONALE

1. L'area della giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica	123
2. I giudizi di responsabilità amministrativo-contabile	127
2.1 <i>Gli aspetti processuali</i>	127
2.2 <i>Le principali tipologie di danno erariale</i>	130
3. I giudizi di conto	132
4. I giudizi nella materia pensionistica	134

CAPITOLO IX
L'ORGANIZZAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

1. L'autonomia della Corte dei conti nei suoi riflessi sull'organizzazione e sulla gestione delle risorse	147
2. La struttura organizzativa	149
3. Il personale	151
4. Le risorse finanziarie	153
 TABELLE	 155

CAPITOLO I

L'ATTIVITÀ AUSILIARIA AL PARLAMENTO

1. Premessa

L'inaugurazione dell'anno giudiziario si pone quest'anno in un momento molto delicato per le prospettive economiche del nostro paese e, più in particolare, per la gestione della finanza pubblica.

Il percorso di risanamento avviato nella legislatura che si chiude si presenta ancora lungo e non privo di difficoltà, sia sul fronte della gestione delle misure di contenimento della spesa, che su quello del mantenimento di avanzi di bilancio in grado di garantire il rispetto dei percorsi di rientro del debito concordati a livello comunitario.

In questo quadro, il ruolo che la Corte ha esercitato negli ultimi anni con sempre maggiore incisività, anche grazie alla sua presenza diffusa sul territorio, rappresenta un riferimento indispensabile sia a tutela dei cittadini, a cui è stato richiesto un crescente impegno e a cui vanno garantiti adeguati livelli dei servizi, sia a garanzia degli obblighi connessi alla adesione all'Unione europea.

Anche nel 2012 la Corte ha assicurato al Parlamento il proprio apporto ausiliario attraverso le audizioni e l'attività di referto, espressione di sintesi di un ruolo di coordinamento della finanza pubblica da sempre ad essa proprio e oggi riaffermato anche con la legge per l'attuazione del pareggio di bilancio (legge n. 243 del 2012). Un compito che trova alimento nell'esperienza e nelle attività di controllo esercitate da tutte le proprie strutture organizzative, da quelle nate più di recente, come le Sezioni regionali, a quelle di cui più consolidato è il contributo all'esame della finanza pubblica. Insieme esse consentono di garantire un monitoraggio delle gestioni finanziarie delle amministrazioni pubbliche indispensabile, oggi più che mai, per mantenere il paese sul sentiero del risanamento.

La verifica dei risultati e della funzionalità degli strumenti e la valutazione della veridicità delle scritture contabili rappresentano, poi, patrimonio di conoscenze immediatamente disponibile per rendere effettive le prescrizioni a cui ci si deve attenere per il rispetto dei vincoli previsti con la costituzionalizzazione del pareggio di bilancio e per garantire la affidabilità delle risultanze nazionali. Il coinvolgimento diretto dell'Istituto, richiesto nell'anno dalle Autorità comunitarie, fa rientrare a pieno titolo la

Corte tra gli attori posti a garanzia della tenuta delle regole di coesione dell'Unione economica e monetaria.

Tale attività di verifica alimenta le valutazioni di quadro complessivo senza perdere di vista gli esiti del controllo sulla gestione del singolo ente. La recente estensione delle competenze della Corte rappresenta il riconoscimento dell'efficacia del sistema previsto già da alcuni anni per gli enti locali. Un sistema che, ponendosi in un rapporto collaborativo con le istituzioni locali, non ha mancato di rilevare le condizioni di criticità delle gestioni, orientando e monitorando l'adozione di adeguate politiche correttive.

L'estensione alle Regioni di un tale sistema e il coinvolgimento della Corte nelle verifiche per il riequilibrio strutturale degli enti locali testimonia i risultati di un processo che, in questi anni, ha visto la crescita e la maturazione di competenze specifiche di rilievo.

Con il completamento di questo meccanismo di analisi a preventivo e a consuntivo dei conti delle amministrazioni territoriali, si rafforza il ruolo della Corte nella valutazione delle gestioni, indispensabile per la attendibilità stessa delle analisi di monitoraggio della finanza pubblica.

2. Le analisi economico-finanziarie nei documenti della Corte

Le condizioni di grave emergenza finanziaria hanno reso necessaria, nel corso del biennio 2011-2012, l'adozione di interventi correttivi del disavanzo pubblico per circa 100 miliardi di euro, articolati in una successione di provvedimenti sottoposti al vaglio del Parlamento.

Anche la Corte dei conti, nella sua funzione di organo ausiliario delle assemblee parlamentari, è stata chiamata ad esprimersi sul contenuto delle manovre di riequilibrio della finanza pubblica. Cio' è avvenuto con una cadenza inconsueta: nel solo 2012, la Corte ha reso al Parlamento ben nove audizioni sulle tematiche del risanamento dei conti pubblici e della crescita economica.

Non compete, naturalmente, alla Corte pronunciarsi sugli obiettivi programmatici e sulle strategie di riequilibrio che Governo e Parlamento ritengono di perseguire nell'orizzonte di breve e di medio periodo.

Ad essa è, invece, assegnato il compito di esprimere valutazioni sulla efficacia degli strumenti prescelti, valutandone la capacità di conseguire gli effetti attesi.

Entro tali confini ben delineati, è consentito alla Corte (si tratta, anzi, di una missione propria dell'Istituto) segnalare le incertezze e i rischi connessi a specifiche misure di intervento, soprattutto valorizzando la propria capacità di analisi e, in particolare, la propria cultura del consuntivo.

Questa, a sua volta, può ormai fondarsi su un patrimonio informativo e su strumenti di controllo diffusi su tutto il territorio nazionale e articolati regionalmente. Il perimetro dei controlli da esercitare a livello locale è stato, da ultimo, esteso in misura significativa con la normativa del recente DL n. 174/2012, che ha disposto il potenziamento dei mezzi di verifica dell'attendibilità e della veridicità dei bilanci di Regioni e Amministrazioni locali.

Lungo questa solida direttrice si sono sviluppati, nel corso del 2012, i ripetuti interventi della Corte sui problemi economico-finanziari del Paese.

Le audizioni parlamentari, il Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica, la Relazione sul costo del lavoro e la Relazione sul rendiconto generale dello Stato riflettono la continuità di una linea interpretativa che si è andata arricchendo ed aggiornando, via via che nuovi eventi internazionali ed interni venivano a maturazione, ma conservando un robusto filo conduttore.

Questo può essere così sinteticamente richiamato.

L'urgenza del riequilibrio dei conti pubblici secondo un percorso concordato in sede europea – e ulteriormente rafforzato dalla costituzionalizzazione dell'obbligo del pareggio di bilancio – ha posto in chiara evidenza le difficoltà di gestione del bilancio pubblico in condizioni di duratura stagnazione del prodotto interno lordo.

La asimmetria temporale tra gli effetti restrittivi prodotti dalle ripetute manovre di riduzione del disavanzo e l'impatto positivo sulla crescita degli interventi di sostegno dell'economia e delle riforme genera un equilibrio molto fragile, con il rischio di una rincorsa incompiuta degli obiettivi di finanza pubblica.

Gli stessi risultati dell'ultimo biennio evidenziano come la comprovata maggiore efficacia delle misure di contenimento della spesa pubblica non abbia, tuttavia, consentito, in presenza di un profilo di flessione del prodotto, alcuna riduzione dell'incidenza delle spese totali sul PIL, che resta al di sopra dei livelli pre-crisi.

In un periodo di tempo breve e con l'urgenza di corrispondere alle richieste dell'Europa, i margini limitati di riqualificazione della spesa pubblica hanno reso necessario, dunque, un ricorso massiccio ad aumenti del prelievo tributario, forzando una pressione fiscale già fuori linea nel confronto europeo e favorendo le condizioni per ulteriori effetti recessivi.

Il pericolo di un avvitanamento senza uscita, connesso alla composizione, più che alle dimensioni, delle manovre correttive del disavanzo, è stato tempestivamente e ripetutamente segnalato dalla Corte, che ha molto insistito, nelle proprie analisi, sulla necessità di puntare in ogni modo sui fattori in grado di favorire il recupero di livelli di crescita

economica più elevati, ma con la consapevolezza del lungo tempo necessario per riassorbire il vuoto di prodotto generato dalla crisi. A maggior ragione si rivela non più differibile un approccio innovativo e non convenzionale nelle politiche di riequilibrio della finanza pubblica, ad iniziare da un disegno di revisione della spesa pubblica che, già oggi efficace nel limitare le dinamiche di breve periodo, sia ripensato in funzione di un obiettivo di più lungo periodo, che non può non investire la questione della misura complessiva dell'intervento pubblico nell'economia.

La linea interpretativa della Corte è stata chiara ed univoca lungo l'intero arco della strategia di risanamento: l'azione di riequilibrio dei conti pubblici, oltre ad essere espressione di un solenne impegno europeo, costituisce non solo una preconditione perchè l'Italia possa riprendere il cammino della crescita economica, ma essa stessa un fattore di crescita.

Lecture più flessibili degli obiettivi programmatici sul disavanzo pubblico non sono, ad avviso della Corte, nè consentite nè opportune.

Ciò non toglie che, attenuandosi o cessata l'emergenza finanziaria – e restando rigorosamente all'interno del sentiero di risanamento che conduce al pareggio di bilancio – sia necessario esplorare a fondo tutte le azioni in grado di generare un equilibrio più solido e meno penalizzante.

In questa direzione gli indirizzi di intervento da perseguire con intensità e costanza sono largamente noti:

- il rafforzamento e l'implementazione della politica di revisione della spesa, da intendere, come si è detto, anche nel significato più impegnativo e delicato di ripensamento del perimetro dell'intervento pubblico e delle modalità di prestazione dei servizi pubblici in un contesto sociale e demografico profondamente mutato;
- la rimozione degli ostacoli per un rilancio selettivo degli investimenti pubblici e privati nelle infrastrutture, fattore determinante per la crescita economica;
- la riduzione della pressione fiscale che grava sulla "economia emersa", da finanziare con i maggiori proventi ottenuti dalla lotta all'evasione fiscale e dalla stessa *spending review*;
- una diversa distribuzione del carico fiscale, sgravando lavoro e imprese e incidendo maggiormente consumi e patrimonio;
- l'effettiva realizzazione di un programma mirato di dismissioni del patrimonio immobiliare e mobiliare pubblico, al fine di conseguire un consistente abbattimento dello stock di debito.

Si tratta di percorsi in parte già avviati – e che costituiscono fondamentalmente il contenuto del Piano nazionale di riforma, parte integrante del DEF – ma, in alcune direzioni, l'impianto non appare ancora

adeguato, anche in relazione al coordinamento tra livelli di governo previsto, tra l'altro, dalla nuova legge di contabilità.

Su questi snodi fondamentali delle politiche per il risanamento e per la crescita la Corte ha, pertanto, avanzato, in più occasioni, proposte e suggerimenti intesi a migliorare l'efficacia degli strumenti fino ad oggi impiegati, correggendo anche squilibri e incongruenze che l'esperienza recente ha posto in evidenza.

2.1 *Spending review*

In una logica di finalizzazione alla crescita, la *spending review* deve rendere possibile non solo la riduzione della spesa, quanto la sua migliore distribuzione (*in primis* a favore degli investimenti) e il conseguimento di più elevati standard di efficienza, individuando nello stesso tempo distorsioni strutturali connesse ad assetti organizzativi da riconsiderare (ad esempio, quello della tutela dell'ordine e della sicurezza). Tale ricerca di efficienza deve riguardare anche l'organizzazione tra livelli di governo. Vi è così la necessità di muovere con ancora maggiore determinazione in direzione di una attenta selezione della spesa, accelerando sul fronte della semplificazione del quadro amministrativo (unioni di comuni, Province, Regioni...), incidendo sulle strutture di rappresentanza ma anche sulle sovrapposizioni di competenze ancora esistenti; portando a termine un processo volto ad individuare le aree di spesa che è opportuno dismettere superando logiche meramente difensive; garantendo il coordinamento delle strutture destinate alla tutela dei diritti fondamentali, per destinare le risorse oggi disperse in incomprensibili duplicazioni ad un miglioramento della qualità del servizio.

Si tratta di una revisione dei confini dell'intervento pubblico che richiede una attenta riconsiderazione delle modalità di gestione dei servizi pubblici e dei meccanismi per la selezione degli accessi agli stessi: solo in tal modo sarà possibile attenuare gli effetti negativi di un inevitabile restringimento delle tutele garantite dal settore pubblico. E' determinante, pertanto, l'opera di revisione dei sistemi di valutazione delle condizioni economiche e dei parametri per l'accesso: un processo che tuttavia richiede l'approntamento di un adeguato sistema di controlli e di sanzioni. (*Audizione sulla crescita, 13 marzo 2012 e Audizione sul DEF, 23 aprile 2012*).

2.2 *Sanità*

L'emergenza economico finanziaria non può consentire di considerare indenni da possibili interventi correttivi alcuno dei settori della spesa pubblica e tra questi anche il settore sanitario. E' indubitabile, tuttavia, che

quella sperimentata in questi anni dal settore sanitario rappresenti l'esperienza più avanzata e più completa di quello che dovrebbe essere un processo di revisione della spesa. Seppur non senza contraddizioni e criticità (ne sono un esempio i frequenti episodi di corruzione a danno della collettività denunciati nel settore), i progressi compiuti nella definizione di standard nei *budget* e una sempre più accurata informazione sulla gestione e sulle prestazioni rese dalle strutture di assistenza sono alla base degli interventi operati sugli assetti organizzativi regionali, che hanno consentito miglioramenti nei risultati economici e nella *governance*. Certamente è possibile, quindi, accelerare il percorso di contenimento dei costi e di adeguamento delle strutture e in questa direzione stanno già muovendo le amministrazioni territoriali e centrali impegnate nel monitoraggio del settore sanitario. Ulteriori interventi non devono, tuttavia, indebolire un sistema di *governance* che si sta costruendo e che si è rivelato l'elemento, ad un tempo, più strategico e più fragile nel percorso di riequilibrio del settore.

Il meccanismo di responsabilizzazione, previsto dai Patti della Salute che si sono succeduti negli anni, ha posto a carico delle collettività locali la copertura dei disavanzi derivanti da una spesa superiore ai livelli programmati. Lo sforzo richiesto in termini di ticket e/o incremento del prelievo fiscale oltre a quello base (specie, ma non solo, nelle Regioni in squilibrio strutturale) è cresciuto nell'ultimo anno di quasi il 6 per cento. Gli interventi sulla spesa non potranno, quindi, non riflettersi su tale fronte, riducendo le differenze a livello territoriale non giustificate, nella maggioranza dei casi, della diversa qualità del servizio offerto. (*Audizione sulla Nota di aggiornamento del DEF, 2 ottobre 2012 e Rapporto di coordinamento, maggio 2012*).

2.3 Enti territoriali e organismi partecipati

Nonostante la crisi, le misure di consolidamento fiscale hanno consentito di mantenere il contributo degli enti territoriali al disavanzo complessivo delle amministrazioni pubbliche sui livelli previsti. Ciò è avvenuto, tuttavia, non senza pagare un prezzo in termini di dequalificazione della spesa e di aumento della pressione fiscale locale, nonché di diffusione di pratiche tendenti ad attenuare gli effetti immediati delle misure di contenimento, con il rischio in alcuni casi di spostare in avanti il necessario riequilibrio strutturale. L'esame e la verifica dei bilanci degli enti territoriali, condotto dalle Sezioni regionali di controllo, ha confermato l'incremento delle situazioni di "sofferenza finanziaria" e la presenza di fenomeni contabili che possono celare situazioni di squilibrio finanziario (*Rapporto di coordinamento, maggio 2012*).

A tali criticità è estranea anche la forte diffusione dell'utilizzo, da parte degli enti locali, di organismi societari per la gestione di servizi e per

l'esercizio di attività pubbliche. Sono oltre 5.000 gli organismi partecipati (aziende, consorzi, fondazioni, istituzioni, società). Si tratta, in gran parte, di organismi costituiti in forme societarie, di cui quasi la metà operante nel settore delle *local utilities*. Nella grande maggioranza dei casi, le società hanno avuto l'affidamento diretto (per un valore della produzione di quasi 25 miliardi), indice che la gestione è solo formalmente attribuita ad un soggetto esterno, considerato il rapporto organico che esiste tra ente affidante e società *in house*.

A tali soggetti è riferibile un indebitamento consistente (quasi 34 miliardi), in crescita nell'ultimo triennio di oltre l'11 per cento. Tale connotazione non è necessariamente negativa visto che nei servizi *capital intensive* l'infrastruttura può rappresentare gran parte dei costi del servizio, ma fa assumere maggior rilievo alla necessità di mantenere la società in equilibrio economico-finanziario in modo da assicurarne la sostenibilità.

Il quadro normativo ha previsto un progressivo ritrarsi del fenomeno partecipativo, soprattutto dai settori che non rappresentano servizi di interesse generale, dove maggiormente si concentrano *performance negative*. La necessità che la spesa pubblica si riposizioni su livelli inferiori e su allocazioni più efficienti rispetto al passato rende urgente rivedere presupposti e finalità che hanno determinato l'intervento pubblico in settori economici non di interesse generale o caratterizzati da gestioni negative. La revisione del perimetro dell'intervento pubblico diventa, pertanto, operazione necessaria, non solo ai fini di riduzione della spesa, ma anche a quelli di efficientamento dell'azione pubblica.

Tale percorso si presenta impegnativo e ancora in gran parte da percorrere. Frequente è finora la mancata attivazione delle procedure per addivenire alla dismissione delle società partecipate, alla cessazione delle gestioni anomale dei servizi pubblici locali, alla messa in liquidazione delle società strumentali o di servizi caratterizzate da gestioni antieconomiche. La mancata previsione di vincoli al debito delle società partecipate può, inoltre, aver favorito forme di abuso dello strumento societario per ricorrere a finanziamenti non consentiti alle amministrazioni di riferimento (*Rapporto di coordinamento maggio 2012 e Audizione sulla Nota di aggiornamento del DEF 2 ottobre 2012*).

2.4 Regioni

Passi significativi sono stati compiuti sia sul fronte del finanziamento che della responsabilizzazione delle amministrazioni decentrate per migliorare i meccanismi di coordinamento. L'introduzione di meccanismi di compensazione regionale, oltre ad aver reso più sostenibili gli obiettivi dei singoli enti, ha avuto un effetto positivo sul livello dei pagamenti in conto

capitale. Pur nella generale flessione degli investimenti pubblici, proprio gli enti che hanno ottenuto spazi aggiuntivi di saldo dal Patto regionale, espongono standard di pagamenti di spesa in conto capitale più elevati e riescono a contenere la caduta rispetto ai livelli pre-crisi. Il Patto regionale si è dimostrato efficace nel selezionare gli enti maggiormente meritevoli di tutele. Una prima applicazione diffusa del Patto regionalizzato, che ha coinvolto oltre il 60 per cento degli enti locali monitorati, ha dunque messo in evidenza le potenzialità dello strumento in termini di tempestivo e massimo utilizzo delle capacità finanziarie. Ancora incerte, tuttavia, rimangono le prospettive di sviluppo se non saranno adeguatamente affrontate alcune problematiche. Innanzitutto il potenziamento dei meccanismi decentrati di controllo e di sanzione/penalizzazione, per evitare che il mancato conseguimento dell'obiettivo da parte di alcuni enti possa compromettere l'equilibrio dell'intero sistema regionale; in secondo luogo, il coordinamento con il meccanismo del Patto nazionale orizzontale, onde evitare un depotenziamento del già fragile mercato dei "diritti all'indebitamento"; infine, ma non di minore importanza, l'affinamento di un sistema di garanzie tra livelli di governo, affinché tale strumento possa effettivamente costituire l'asse portante per consentire, anche in futuro, il finanziamento degli investimenti in disavanzo compatibilmente con il vincolo costituzionale dell'obiettivo generale di pareggio (*Rapporto di coordinamento, maggio 2012 e Audizione sull'attuazione del pareggio di bilancio, 4 dicembre 2012*).

2.5 Infrastrutture

Con riguardo, in particolare, alle infrastrutture, le criticità non hanno riguardato soltanto le scarse disponibilità finanziarie pubbliche. Altri ostacoli sono stati più volte evidenziati anche dalla Corte. In una prospettiva di risorse pubbliche scarse, occorre, in primo luogo, rimuovere i due principali ostacoli alla finanza di progetto che rendono nel nostro Paese particolarmente esigua la parte di opere infrastrutturali finanziate con fondi privati: la frammentazione delle stazioni appaltanti e la mutevolezza delle regole (soprattutto in materia di fissazione delle tariffe) che rende aleatorie le previsioni sul rendimento degli investimenti realizzati.

Su altri fattori, invece, si può intervenire e, in parte, si è intervenuto (semplificazione dell'iter progettuale e preliminare, previsione di nuovi strumenti di finanziamento privato e del contratto di disponibilità, quale nuova forma di partenariato pubblico-privato).

Tra i fattori che contribuiscono all'allungamento dei tempi ed all'incremento dei costi, vanno considerati gli oneri compensativi tesi ad acquisire il consenso del territorio su cui si inserisce l'opera. Anche il "dibattito pubblico", quale momento di confronto *ante operam* con le

comunità territoriali può senz'altro agevolare la realizzazione. Vanno, comunque, previste forme di responsabilizzazione degli enti territoriali che limitino la richiesta di opere aggiuntive/compensative in corso d'opera, spesso variabile indipendente dell'aumento dei costi.

Altro elemento di incidenza sul costo finale è costituito dal c.d. *overdesign*, cioè dal costo determinato da normative tecniche sopraggiunte in epoca successiva all'approvazione del progetto più vincolanti rispetto agli standard europei. Il fattore normativo-tecnico non dovrebbe essere modificato frequentemente e, soprattutto, dovrebbe avere come riferimento il parametro europeo (*Audizione sulla crescita, 13 marzo 2012 e Audizione sul DEF, 23 aprile 2012*).

2.6 Evasione fiscale

Le dimensioni del complessivo fenomeno dell'evasione fiscale continuano ad essere particolarmente rilevanti e collocano il nostro Paese ai primissimi posti nella graduatoria internazionale.

Per la lotta all'evasione fiscale va definito un vero e proprio piano industriale che, partendo dall'analisi e dalla quantificazione del fenomeno, nel complesso e nelle sue componenti, definisca strategie ed azioni di contrasto e ancor più, di induzione alla *compliance*; fissi obiettivi temporalizzati; destini le risorse necessarie e preveda meccanismi di controllo di gestione sull'attività svolta. Su questo fronte non vanno trascurati i recenti progressi nelle analisi svolte dall'Agenzia delle entrate e dal Dipartimento delle finanze.

L'evasione comporta effetti negativi sull'equilibrio finanziario, in termini di equità, di distribuzione del reddito, di efficiente allocazione delle risorse e, infine, di etica pubblica e di coesione sociale.

Gli effetti sull'equilibrio della finanza pubblica sono i più intuitivi, ove si consideri il mancato gettito causato dall'evasione e, in assenza di correttivi, la sua traduzione in una crescita del debito pubblico. In proposito, è stato stimato in passato che se l'evasione italiana dal 1970 fosse stata pari al livello statunitense, il debito pubblico sarebbe stato, dopo venti anni, molto più basso (76% del Pil invece di 108%) e l'aggiustamento fiscale necessario per riequilibrare la finanza pubblica molto meno impegnativo.

Gli effetti sull'equità del prelievo e sulla distribuzione del reddito alterano gli obiettivi del sistema tributario nella ripartizione del carico fiscale. Ciò intacca l'equità verticale quando l'occultamento dell'imponibile sovverte la progressività voluta dal legislatore. A ciò si aggiungono le alterazioni dell'equità orizzontale, data la non uniformità dei criteri di accertamento e delle opportunità di evasione (con o senza la ritenuta alla fonte). Ulteriori effetti distributivi si aggiungono, come "premio"

all'evasione, sul versante della spesa sociale e della remunerazione dei fattori produttivi.

Rilevanti sono, inoltre, gli effetti sull'allocazione delle risorse, fra settori, attività, fattori e territori, considerato che i differenziali di evasione inducono a spostarsi verso quelli con maggiore evasione gravati da minori costi fiscali, contributivi, amministrativi e del lavoro. Tassi di evasione differenziati alterano la concorrenza, con una perdita dell'efficienza complessiva del sistema economico. Non di rado, una più elevata evasione si coniuga con una bassa efficienza, svolgendo un ruolo di compensazione (favorendo il nanismo imprenditoriale con la sopravvivenza di imprese marginali, che trovano spazio a scapito delle imprese più efficienti ma con minori possibilità di evasione) e amplificazione (sul sistema economico si scaricano non solo i costi delle inefficienze produttive ma anche gli ulteriori oneri delle inefficienze fiscali). Questo spiega perché sommerso ed evasione fiscale violano le condizioni di trasparenza dei mercati e di libera concorrenza.

Il recupero di quote crescenti di reddito "evaso" rappresenta una delle condizioni per il riequilibrio della finanza pubblica, per il contenimento delle sperequazioni distributive e per l'avvio della ripresa economica.

Onde procedere in tale direzione è necessario dotarsi di strategie più direttamente volte a favorire la spontanea emersione delle basi imponibili, assegnando all'attività di controllo e di repressione un ruolo certamente rilevante, ma non esclusivo nella gestione del rapporto con il contribuente.

Sotto tale profilo molti passi in avanti sono stati operati soprattutto con il potenziamento della strumentazione conoscitiva a disposizione dell'amministrazione. Ciò che ancora sembra mancare è la possibilità di una compiuta e sistematica interlocuzione con il contribuente nella fase dell'adempimento.

In un futuro auspicabilmente vicino, l'azione dell'amministrazione dovrebbe essere destinata ad esprimersi attraverso una strategia articolata basata sulla conoscenza del fenomeno (*tax gap*) e della sua evoluzione, secondo una metodologia scientifica e trasparente, sull'azione persuasiva e di assistenza al contribuente nella fase dell'adempimento e sull'azione di contrasto e repressione. E' in questo contesto che potrebbe manifestarsi la forza risolutiva di una terza componente della complessiva strategia di politica fiscale: destinare almeno parte dei recuperi della lotta all'evasione alla riduzione del prelievo complessivo; si tratterebbe di un modo per dare concretezza ad una sorta di "patto sociale", basato su un diffuso consenso nei confronti dell'azione di riduzione dell'evasione (*Audizione sui costi dell'evasione fiscale, 3 ottobre 2012*).

2.7 Sistema tributario

Per quanto riguarda gli interventi di correzione dell'attuale distribuzione del carico fiscale sulle diverse aree impositive, vanno verificati i residui margini di manovra dopo l'inasprimento già operato a carico dei consumi e dei patrimoni. Nel medio periodo, la strategia di politica tributaria, infatti, per superare l'alternatività fra rigore e crescita deve puntare anche su una redistribuzione del prelievo "interna" al sistema tributario con l'obiettivo di alleggerire il prelievo sui redditi da lavoro e da impresa spostandolo sui consumi e sui patrimoni.

Come la Corte ha avuto più volte modo di chiarire, la significatività dello "scambio" trae origine non solo da considerazioni teoriche (la natura meno distorsiva delle imposte su consumi e patrimoni), ma anche dalla realtà internazionale, molto più attenta a non penalizzare fiscalmente i fattori produttivi.

Sotto questo profilo, non si può trascurare che il nostro paese si collocava – alla fine dello scorso decennio - al primo posto nel prelievo gravante sui redditi da lavoro (con il 42,6 per cento); al secondo posto in quello sui redditi d'impresa (27,4 per cento); al quindicesimo posto nel prelievo sui consumi (con il 16,8 per cento). E, infine, al settimo posto quanto a quota di gettito complessivo derivante dalla tassazione patrimoniale (5,9 per cento). Il confronto con l'Europa, suggeriva l'esigenza, e non solo l'opportunità, di un'azione redistributiva finalizzata alla crescita ed al rilancio dell'occupazione (*Rapporto di coordinamento, maggio 2012*).

2.8 Dismissioni

Relativamente, infine, al percorso delle dismissioni, come questa Corte ha di recente affermato, è del tutto lecito che il controllo pubblico di alcune attività patrimoniali possa essere oggetto di scelte politiche, in relazione ad esempio a partecipazioni in imprese ritenute in qualche modo strategiche rispetto al futuro del Paese. Ma, per una gran parte delle attività patrimoniali pubbliche, l'ostacolo alla cessione non sempre consiste in eventuali considerazioni strategiche, bensì in difficoltà di procedura e in ritardi operativi o di pura e semplice scarsa conoscenza dello stato del cespite.

Nel passato alle dismissioni si è fatto ampio ricorso prima con le privatizzazioni e, poi, con il non felice esperimento delle cartolarizzazioni. In particolare, le dismissioni immobiliari non sempre hanno avuto risultati di effettivo rilievo sul piano dell'abbattimento dello *stock* del debito a causa della scarsa conoscenza delle condizioni di cedibilità dei cespiti e del

rapporto costi/benefici, oltre che di una limitata capacità di gestione strategica dei processi da parte delle competenti strutture amministrative.

E' necessario potenziare le iniziative avviate recentemente dal Governo al fine di acquisire tutti gli elementi conoscitivi disponibili con riguardo ai cespiti pubblici cedibili, corredati delle informazioni necessarie in ordine ai vincoli ed alle condizioni di utilizzo e ad individuare le eventuali modifiche al quadro normativo necessarie per accelerare le cessioni (*Audizione sul DEF, 23 aprile 2012*).

3. La Relazione sul Rendiconto generale dello Stato

L'annuale giudizio di parificazione del Rendiconto generale dello Stato e l'approvazione della contestuale Relazione al Parlamento costituiscono un evento di particolare solennità e rilievo come momento di chiusura del sistema di controlli affidati alla Corte, i cui esiti sono istituzionalmente destinati all'organo rappresentativo.

La relazione al Parlamento - che assolve al particolare compito di "conoscere e riferire" della Corte quale organo dello Stato comunità - racchiude in sé tanto considerazioni sulle tendenze della spesa e delle entrate, quanto osservazioni e rilievi riguardanti sia eventuali irregolarità amministrativo-contabili che anomalie negli assetti organizzativi e delle modalità procedurali della spesa.

In linea con tali obiettivi la Relazione - seguendo un percorso già avviato nel precedente esercizio - si articola in: a) analisi delle risultanze del conto del bilancio e del conto del patrimonio, al fine di consentire la verifica, da un lato, del contributo effettivo che lo Stato fornisce alla complessiva evoluzione delle finanze pubbliche e, dall'altro, della correttezza della gestione e della trasparenza ed attendibilità dei dati contabili, e b) verifica dei risultati della gestione contabile delle singole amministrazioni dello Stato e dell'effettivo conseguimento degli obiettivi assegnati in relazione alle missioni e ai programmi gestiti.

In relazione al primo aspetto, appare di sicuro rilievo la sistematica predisposizione di elementi di raccordo tra le risultanze del Rendiconto dello Stato e i corrispondenti aggregati di contabilità nazionale sulla base delle metodologie adottate nell'ambito delle elaborazioni condotte in sede di disegno di legge di stabilità. Il confronto tra tali dati, già avviato in via sperimentale in relazione al rendiconto 2011, ha, infatti, consentito di verificare l'idoneità delle risultanze del Rendiconto a rappresentare l'andamento dei conti dello Stato nel quadro di controllo della finanza pubblica, nonché di disporre di più approfondite valutazioni sugli esiti dei ripetuti provvedimenti di contenimento della spesa, adottati nel corso degli ultimi esercizi finanziari.

Guardando alle diverse categorie della spesa – e in particolare ai consumi pubblici (redditi da lavoro e consumi intermedi) che rappresentano più del 70 per cento della spesa statale al netto degli interessi e dei trasferimenti alle altre amministrazioni pubbliche – sono emersi spunti di riflessione non univoci. Così, se si considerano i redditi da lavoro dipendente, il confronto tra il Rendiconto e la contabilità nazionale segnala andamenti divergenti, anche nel segno: ad una riduzione della spesa nei dati di contabilità nazionale corrisponde un lieve incremento nelle risultanze del rendiconto, nel cui ambito la forte diminuzione delle retribuzioni lorde, derivante dalle misure di riduzione del personale, risultano compensate da un incremento dei contributi aggiuntivi versati dallo Stato all'Inpdap per il necessario riequilibrio della gestione pensionistica dei dipendenti statali.

Ad una lettura articolata si presta anche il confronto relativo ai consumi intermedi: la categoria di spesa corrente più colpita, negli ultimi anni, dalle misure di taglio degli stanziamenti.

In tal caso i differenti andamenti – comunque in crescita – risentono, da un lato, della forte lievitazione delle componenti di spesa che le regole del sistema europeo di conti (SEC) impongono di riportare nei consumi intermedi e che, invece, nel rendiconto sono classificate in altre categorie o con modalità assai differenti e, dall'altro, ad uno specifico fattore distorsivo – la massa dei debiti pregressi ripianati dallo Stato – che ha registrato una forte accelerazione negli ultimi esercizi. Depurati di tali componenti, i consumi intermedi del rendiconto segnano, ancora nel 2011, una diminuzione di poco inferiore al 2 per cento (che fa seguito a riduzioni complessivamente superiori al 6 per cento nel biennio precedente).

Molto netta è risultata, infine, in entrambi gli aggregati, la riduzione della complessiva spesa in conto capitale dello Stato: un risultato non sorprendente se si tiene conto degli effetti dei ripetuti tagli che tali categorie di spesa hanno subito con i provvedimenti di contenimento della spesa pubblica adottati negli ultimi anni.

Quanto alla qualità e adeguatezza delle informazioni offerte dal Rendiconto dello Stato, la Relazione predisposta dalla Corte affronta annualmente le principali criticità del bilancio, in parte ricorrenti, in parte di nuova formazione, ma tutte determinanti nel rendere spesso opaca la lettura delle risultanze contabili, alterando, di conseguenza, la percezione delle reali tendenze della spesa e delle entrate.

Numerosi sono stati i fenomeni analizzati nel precedente esercizio sia sul fronte delle entrate (per quanto riguarda i residui attivi, dalle discordanze fra i dati del rendiconto e le contabilità di entrata delle amministrazioni alle incongruenze interne al consuntivo; dall'inadeguatezza della valutazione del grado di esigibilità con l'effettivo indice di riscossione dei residui attivi; dal trascinarsi di residui di versamento da un esercizio

all'altro alla determinazione di una parte dell'accertato partendo dal versato) che delle spese (dalle insufficienze classificatorie del bilancio alla necessità di razionalizzare la struttura dei programmi e delle missioni; dalla persistenza di troppi capitoli promiscui alla tendenza crescente alla istituzione di capitoli fondo; dall'aumento dei residui perenti alla lievitazione dei debiti pregressi).

Per evidenziare le anomalie più rilevanti si continuerà perciò a procedere sia attraverso lo strumento dell' *auditing* finanziario – contabile su scala generale, sia con accertamenti diretti sulla regolarità dei procedimenti seguiti in specifiche aree di intervento, individuate utilizzando strumenti informatici ed approcci metodologici condivisi a livello internazionale.

Sotto tale ultimo profilo – volto a stimare l'attendibilità e l'affidabilità del Rendiconto – è stata messa a punto, nell'ambito di un più ampio sistema conoscitivo di finanza pubblica, una specifica applicazione informatica, finalizzata ad indagini campionarie sui dati consuntivi della spesa, che hanno fatto emergere, nel precedente esercizio, alcune irregolarità nell'ambito dei titoli esaminati.

L'analisi della gestione del bilancio dello Stato nell'ambito delle singole amministrazioni mira, invece, a far emergere i risultati delle iniziative di riforma delle norme, delle procedure e dei modelli di organizzazione e programmazione delle amministrazioni centrali, da cui molto dipendono le prospettive di risanamento del Paese, nonché dell'avviato processo di revisione della spesa nella direzione della progressiva eliminazione delle spese non produttive e degli sprechi e della revisione del perimetro dell'intervento pubblico.

Ampi risultano, infatti, gli spazi di manovra ancora aperti.

Sotto il profilo organizzativo, le analisi effettuate nell'esercizio 2011 hanno evidenziato che la rideterminazione delle piante organiche, oltre a non determinare effetti immediati di riduzione del personale in servizio, ha contribuito solo in parte a razionalizzare gli assetti organizzativi esistenti, anche sotto il profilo del progressivo trasferimento di funzioni statali verso gli enti territoriali con conseguente concentrazione delle residue funzioni statali sul territorio. Minore è risultata comunque l'attenzione agli assetti organizzativi delle strutture periferiche dei Ministeri che, al di là del contenimento del personale soprattutto dirigenziale, avrebbero richiesto una più attenta verifica in ordine ad una migliore allocazione delle risorse in relazione agli effettivi livelli di domanda del territorio e alle effettive funzioni ad esse affidate.

Anche sotto un profilo programmatico, un'attività di riqualificazione della spesa risponde ad un modello che richiede una verifica costante dei

livelli di efficienza, efficacia e qualità dei programmi di spesa, al fine di individuare le possibili criticità in ordine ai meccanismi di imputazione e di utilizzo delle risorse.

Appare, pertanto, necessario un attento monitoraggio dell'attività delle amministrazioni pubbliche, in particolare da parte dei servizi di controllo interno, nell'elaborazione di sistemi volti a misurare l'impiego delle risorse pubbliche, sia in termini finanziari che fisici.

L'analisi della strumentazione disciplinata dalla legge n. 196/2009 e dal d.lgs. n. 150/2009, predisposta da parte della maggioranza delle amministrazioni nell'esercizio 2011, ha, infatti, evidenziato un grado di completezza molto differenziato che, in taluni casi, sconta ancora forti ritardi nella realizzazione del sottostante sistema informativo, indispensabile in qualsiasi processo di valutazione della *performance* collettiva e individuale.

Anche nelle amministrazioni nelle quali il piano della *performance* è stato predisposto - individuando, per ciascuna unità organizzativa, gli obiettivi, gli indicatori di *output* e i corrispondenti risultati attesi (*target*) - non risultano ancora presi in considerazione gli indicatori di *outcome*, vale a dire gli indicatori di impatto, anche in termini di valutazione del grado di soddisfazione dei destinatari delle attività e dei servizi.

Sempre nell'ottica di una revisione integrale della spesa, i recenti documenti programmatici hanno posto l'accento, da un lato, sull'esigenza di contenere le spese non produttive e gli sprechi e, dall'altro, sull'opportunità di rivedere il perimetro dell'intervento pubblico.

Quanto al primo aspetto, i contorni così delineati della *spending review* si sono concretizzati nella direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 3 maggio 2012 che, nel dettare le linee da seguire per contenere le spese di gestione, ha enucleato alcuni settori prioritari nell'ambito dei quali appare necessario approfondire gli effetti e la sostenibilità delle prime misure di contenimento adottate (ridimensionamento dell'organizzazione, migliore utilizzo degli immobili, riduzioni delle spese di consulenza e di rappresentanza, ricorso alle procedure delle centrali di acquisto di beni e servizi).

Più complesse appaiono, invece, le analisi volte a valutare gli attuali confini dell'intervento pubblico al fine di restituire al mercato le linee di attività maggiormente onerose e caratterizzate da scarsa efficienza ed efficacia.

Al riguardo, ad una attenta valutazione degli effettivi risparmi in ordine alla opzione tra esternalizzazione e internalizzazione dei servizi, si affiancano le analisi relative all'ammontare dei trasferimenti soggetti esterni, cui le amministrazioni ricorrono per reperire specifiche

professionalità, non sempre disponibili all'interno delle amministrazioni, o per ottenere beni e servizi con procedure più agili ed efficienti.

In un ottica di razionalizzazione della spesa, la riflessione deve essere focalizzata nei prossimi anni sulla rilevanza, anche finanziaria, del complesso degli enti, agenzie, fondazioni, società ed organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica facenti capo alle amministrazioni centrali, sulla fitta rete dei rapporti convenzionali con cui le amministrazioni statali utilizzano risorse esterne (anche per importi di rilievo), nonché sugli effettivi benefici derivati da tale tipo di organizzazioni.

A fronte delle politiche di riduzione e razionalizzazione della spesa, ben può inserirsi, in un progetto di *spending review*, la revisione dei criteri e delle modalità di gestione delle entrate extra-tributarie affidate ai singoli ministeri e riassegnabili, almeno in parte, agli stessi.

Nell'ambito delle analisi condotte si è, infatti, riscontrato che i tempi o la parzialità nell'assegnazione delle entrate sono dovuti spesso a disposizioni normative che limitano le reiscrizioni o a ostacoli di ordine procedurale, che richiedono diversi passaggi intermedi prima di concludersi.

Una possibile ridefinizione delle entrate riassegnabili, da finalizzare alla copertura tendenzialmente integrale del costo di specifici servizi amministrativi resi, sottende approfondite indagini sulla quota parte delle entrate effettivamente riassegnate e sul loro utilizzo, sul grado di copertura dei costi dei servizi cui si riferiscono le riscossioni, nonché sulle attività avviate per l'incentivazione dei servizi e l'adeguamento dei corrispettivi.

4. Le relazioni quadrimestrali sulla legislazione di spesa

4.1 L'evoluzione del contesto ordinamentale

La Relazione quadrimestrale sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi approvate nel periodo considerato e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle relative leggi è prevista dall'ordinamento contabile (art. 17, comma 9, della legge n. 196 del 2009) per permettere al Parlamento di cogliere con periodicità gli aspetti metodologici delle modalità con cui si svolge il processo legislativo sotto il profilo finanziario, con riguardo cioè agli aspetti concernenti l'impatto delle varie norme sugli equilibri di finanza pubblica in essere. Intendimento della Corte è quello di rispondere a pieno a questa esigenza fissata dalla legge di contabilità, nel senso di monitorare le modalità con cui l'ordinamento contabile trova di volta in volta attuazione, anticipando in qualche modo – senza naturalmente esaurirla – l'analisi complessiva riferita all'intero anno così come contenuta nella Relazione annuale sul Rendiconto.

Tali Relazioni costituiscono, inoltre, un punto di riferimento per avviare la nuova funzione attribuita alla Corte dei conti dal decreto-legge n. 174/2012 (art. 1, comma 2), convertito dalla legge n. 213/2012, in base al quale “ogni sei mesi le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti” sono chiamate a trasmettere ai consigli regionali una relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali approvate nel semestre precedente e sulle tecniche di quantificazione degli oneri”.

D'altro canto, l'art. 19 della legge n. 196/2009, la cui rubrica reca “Leggi con oneri a carico dei bilanci degli enti del settore pubblico”, espressamente richiama, quanto alle metodologie di copertura, proprio le disposizioni di cui al citato art. 17.

Questo approccio implica inevitabilmente una attenzione particolare alla evoluzione della stessa tecnica legislativa, tale da essere in grado di sottolineare gli eventuali effetti distorsivi che la costituzione materiale presenti sotto il profilo delle modalità finanziarie nelle quali assume forma la decisione legislativa.

Sempre per gli aspetti metodologici le Relazioni trimestrali saranno anche la sede in cui sarà svolta la riflessione sul primo impatto della legge costituzionale n.1/2012 e della relativa legge attuativa n. 243/2012 (cd. “legge rinforzata”), uno dei cui contenuti è la riscrittura dell'ordinamento per la parte che attiene alla finanza pubblica e segnatamente all'art.81.

Va rilevato al riguardo che, come la Corte ha avuto già modo di esprimere, la metodologia di riferimento, per quanto attiene all'assolvimento dell'obbligo di copertura e, quindi, alla tecnica legislativa, rimane quella impiantata sulla contabilità finanziaria, mentre, per quanto riguarda il rispetto dell'obbligo di equilibrio della finanza pubblica, il contesto è costituito dalla contabilità economica. Questa duplicità metodologica, le cui componenti dovranno necessariamente coesistere, porrà di sicuro problemi attuativi di peso non irrilevante.

Un altro aspetto oggetto di monitoraggio sarà il rispetto delle conseguenze che la previsione delle regole sulla spesa – ugualmente previsto sia nella menzionata novella costituzionale che nella richiamata legge “rinforzata” – avrà sul sistema delle coperture finanziarie. La materia sarà oggetto di una più precisa definizione ad opera della futura legge ordinaria di contabilità e la Corte ha già espresso al riguardo valutazioni sulle tecniche di copertura. Si tratta dunque di un campo la cui evoluzione la Corte è chiamata a monitorare non solo per gli aspetti ordinamentali, ma anche per quelli attuativi in riferimento alle leggi più rilevanti dal punto di vista finanziario.

Sempre per le questioni che attengono alla copertura finanziaria degli oneri e tenuto conto delle richiamate recenti modifiche del complessivo sistema ordinamentale, la Corte intende altresì cogliere l'occasione, nelle varie Relazioni trimestrali, di sintetizzare l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in materia, in riferimento non solo agli istituti consolidati, ma anche alle implicazioni delle novelle ordinamentali. Impegnative si presentano sotto questo profilo anche le conseguenze riferite alla finanza pubblica non statale, dal momento che il nuovo primo comma dell'art.81 Cost. pone un vincolo di equilibrio al livello della pubblica amministrazione complessivamente considerata.

Altro ambito operativo progressivamente oggetto di approfondimento riguarda, al di là degli aspetti metodologici già considerati, la valutazione di alcuni casi tra i più significativi di quantificazione degli oneri, tenuto conto della documentazione che il Governo ha offerto nel corso dell'*iter* parlamentare delle leggi. Si tratta di una attività di cui non possono sfuggire né la delicatezza né la complessità e che va affrontata con grande prudenza, ma su cui il lavoro da svolgere, nel panorama istituzionale del nostro Paese, presenta ampi margini di miglioramento. Si tratta di un punto cruciale in ordine alla credibilità della decisione finanziaria quale di volta in volta viene assunta e su cui il sistema è chiamato nel suo complesso ad esprimere un approccio dal livello qualitativo progressivamente superiore, anche in relazione alla rinnovata attenzione richiesta in materia dalla più recente giurisprudenza costituzionale che in più occasioni ha ribadito che la copertura finanziaria, a garanzia del rispetto dell'art. 81, quarto comma, Cost. deve essere "credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale" (cfr. sentenze 192, 115, 70 del 2012, ordinanza n. 157 del 2012, sentenze n. 106 del 2011, n. 68 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010, n. 213 del 2008, n. 384 del 1991 e n. 1 del 1966).

4.2 Le relazioni trimestrali nel 2012

Con riferimento specifico all'attività svolta nel corso del 2012, si segnala che le Sezioni riunite hanno approvato tre Relazioni trimestrali riferite la prima all'ultimo trimestre 2011, le altre due riguardano le leggi di spesa approvate nel corso dei primi due trimestri dell'anno.

In tale sede, la Corte ha rilevato il concentrarsi della normativa di rilievo finanziario in un numero relativamente ristretto di provvedimenti d'urgenza, sia per effetto di norme previste fin dal testo originario sia per l'inserimento, divenuto ormai abituale, di ulteriori disposizioni in conseguenza dell'approvazione di "maxiemendamenti" presentati nel corso del procedimento di conversione.

In proposito è stata richiamata l'attenzione sugli effetti negativi determinati da questo modo di procedere: a parte i casi - meno frequenti - di totale mancanza nell'esame di talune norme della relazione tecnica, spesso

le disposizioni introdotte in sede di conversione sono supportate da relazioni insufficienti e i necessari chiarimenti richiesti, come risulta dagli atti delle Commissioni bilancio, vengono forniti dalle Amministrazioni in modo per lo più sommario e comunque non aderente alle precise ed articolate osservazioni formulate. Ulteriori approfondimenti sono poi spesso resi difficili dai tempi ristretti dell'esame parlamentare - in molti casi sostanzialmente limitato ad una sola delle due Camere -, determinati dalle necessità di rispettare i termini costituzionali di conversione, nonché dalla chiusura dell'esame per l'apposizione della questione di fiducia, solitamente a seguito della presentazione dei "maxiemendamenti".

Al riguardo, poiché la tecnica dei "maxiemendamenti" è stata utilizzata anche per introdurre disposizioni di carattere eterogeneo, le Sezioni riunite hanno ricordato che la Corte costituzionale, con sentenza n. 22 del 16 febbraio 2012, ha escluso la possibilità di inserire nella legge di conversione di un decreto-legge emendamenti estranei alle finalità e all'oggetto del testo originario, in ossequio al principio dell'articolo 77 Cost., che istituisce un nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge, formato dal Governo ed emanato dal Presidente della Repubblica, e legge di conversione. Sulla base di tali principi il Presidente della Repubblica ha inviato un messaggio ai Presidenti delle Camere per richiamare sull'osservanza di detto principio.

Tale sottolineatura è stata svolta dalla Corte anche per la ricaduta sui profili di copertura; difatti, la caratteristica principale della legislazione dei periodi considerati è quella della eterogeneità dei contenuti di ciascun provvedimento, almeno per quelli di maggior rilevanza.

Il maggior accentramento sostanziale delle decisioni finanziariamente rilevanti nella funzione di Governo, attuato nella forma dei provvedimenti d'urgenza, continua ad avere peraltro come conseguenza un diminuito controllo parlamentare sulle decisioni stesse sotto il profilo sia dell'esame degli oneri dichiarati sia dei possibili riflessi di spesa delle disposizioni assunte come finanziariamente neutre sia, infine, per quanto concerne la congruità degli stanziamenti rispetto alle esigenze che si intende soddisfare. Trovando conferma, soprattutto per l'assottigliarsi delle risorse a disposizione, il trend che vede ormai esaurito il fondo speciale quale strumento principale di copertura delle leggi, va peraltro ripetuto che, al termine di questo periodo di emergenza, salvo esigenze imprevedibili, occorrerebbe rivitalizzare, per l'ordinaria legislazione onerosa, la funzione di tale fondo, funzione attenuata negli ultimi anni soprattutto per il venir meno di risorse disponibili per finanziare una politica di medio-periodo, ciò ha determinato il reperimento delle risorse attraverso il frequente ricorso allo spostamento delle disponibilità da un obiettivo ad un altro. L'allocazione delle risorse nel fondo speciale costituisce infatti la modalità

organizzativa connessa per eccellenza ad una tempestiva programmazione degli obiettivi da conseguire ed alla precostituzione delle corrispondenti dotazioni finanziarie, consentendo così sia di soddisfare al meglio le esigenze di ordine e di trasparenza delle decisioni di spesa, sia di concentrare la parte sostanziale delle decisioni stesse nelle sessioni di bilancio, almeno sotto il profilo delle scelte di fondo e delle relative coperture finanziarie.

In questo quadro la riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa - ivi compreso soprattutto il ricorso alle disponibilità di vari fondi, particolarmente dilatatosi negli ultimi anni, - dovrebbe essere utilizzata soprattutto per far fronte ad esigenze imprevedibili che si manifestassero nel corso dell'esercizio al di fuori della programmazione della spesa formulata nella sessione di bilancio.

5. La relazione sul costo del lavoro pubblico

La relazione sul costo del lavoro pubblico prevista dall'articolo 60 del d.lgs. n. 165 del 2001 rappresenta uno dei momenti più rilevanti dell'attività della Corte dei conti di referto al Parlamento sugli andamenti della finanza pubblica e sulla efficacia delle misure di coordinamento.

La spesa per redditi da lavoro dipendente rappresenta, infatti, circa l'11 per cento del prodotto interno lordo ed il 23 per cento della spesa corrente. Sotto il profilo dell'evoluzione del ruolo della Corte dei conti, si tratta, inoltre, del primo esempio di referto avente ad oggetto gli andamenti di una voce di spesa da riferire a tutte le oltre diecimila amministrazioni pubbliche ricomprese nell'aggregato di contabilità nazionale.

La Corte, nella relazione 2012, presentata alla Camere nel mese di maggio, ha rilevato come le misure di contenimento della spesa di personale recate dal decreto legge n. 78/2010, completate e rafforzate dalle due manovre estive per il 2011, dalla legge di stabilità per il 2012 e dal cosiddetto decreto legge salva-Italia, abbiano prodotto effetti finanziari addirittura superiori alle aspettative, contribuendo a riportare sotto controllo una variabile critica per la finanza pubblica che, nel corso dell'ultimo decennio, aveva evidenziato un andamento disordinato, con percentuali di crescita, rilevate a consuntivo di gran lunga superiori alle previsioni contenute nei documenti programmatici e nelle manovre finanziarie per i diversi anni di riferimento.

Al termine del 2011 il consuntivo dell'Istat evidenzia, infatti, una diminuzione della spesa pari all'1,2 per cento, il doppio di quanto ipotizzato nelle previsioni governative. In forte diminuzione anche il numero degli addetti che, nel 2010, secondo i dati del conto annuale predisposto dalla Ragioneria generale dello Stato ammontano a circa 3,5 milioni, il 2 per cento in meno rispetto al precedente esercizio finanziario.

L'approccio in termini necessariamente finanziari alla materia del pubblico impiego ha, peraltro, comportato, il rinvio dell'attuazione delle norme più significative contenute nel d.lgs. n. 150/2009, in materia di correlazione tra i trattamenti accessori ed il miglioramento della efficacia dell'azione amministrativa, rinviando la riforma strutturale della retribuzione alla ripesa della contrattazione collettiva sospesa per l'intero triennio 2010/2013.

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

In tale contesto la Corte ha evidenziato che se, da un lato, anche per effetto delle sopracitate misure, la spesa di personale raffrontata ad altre variabili economiche sociologiche e demografiche appare in linea con i valori degli altri Paesi appartenenti all'Unione europea ed all'area della moneta unica, ciò che continua a caratterizzare negativamente l'Italia è la minima attenzione prestata agli aspetti relativi alla produttività del lavoro pubblico, all'interno di un sistema retributivo che privilegia tutt'ora la corresponsione in modo indifferenziato a tutti gli interessati di benefici economici sulla base esclusivamente dell'anzianità e delle presenza sul luogo di lavoro.

Emblematica di quanto sopra la vicenda relativa al personale della scuola relativamente al quale il mantenimento del meccanismo dei cosiddetti *gradoni di anzianità* è stato mantenuto prevedendo l'utilizzazione di risorse destinate a finanziare il miglioramento dell'offerta formativa presso i singoli istituti, cioè ulteriori prestazioni da parte degli insegnanti e del personale amministrativo.

L'avvio del nuovo sistema di valutazione della *performance* delle amministrazioni e del merito individuale dei dipendenti è, dunque, rinviata alla ripresa dell'attività contrattuale teoricamente prevista a partire dal 2013 non essendo stata utilizzata la possibilità prevista dal d.l. n. 98 del 2011 di una proroga delle misure di contenimento della spesa. A tal proposito, peraltro, si rileva come la recente legge di stabilità per il predetto anno non preveda risorse da utilizzare a tal fine. Sembra, dunque, destinata a riproporsi la prassi di un sistematico ritardo nella sottoscrizione dei contratti collettivi che ha negativamente caratterizzato il funzionamento dell'Accordo di luglio 1993 sulla politica dei redditi e ha contribuito ad una crescita disordinata della spesa di personale.

L'auspicio espresso dalla Corte nella citata relazione, che in questa sede si ribadisce, è quello di una rapida definizione degli adempimenti necessari all'avvio del nuovo modello di relazioni sindacali e il

consolidamento di una condivisa cultura del merito individuale e della produttività del lavoro.

In relazione ad ipotizzati interventi di riforma e manutenzione del sistema, la Corte ha rilevato la necessità di mantenere e potenziare l'attuale meccanismo di controllo sui costi della contrattazione collettiva, incentrato sulla certificazione di compatibilità delle singole ipotesi di accordo, estendendo la cognizione delle Sezioni riunite anche alla verifica del rispetto delle regole sul riparto di competenze tra legge e contrattazione collettiva, con particolare riferimento alla materia della valutazione della *performance* delle amministrazioni e della produttività dei dipendenti.

6. La riforma dell'art.81 della Costituzione e il ruolo della Corte

Come poc'anzi accennato (v. *supra*, paragrafo 4), il 2012 ha segnato novità di assoluto rilievo nel quadro ordinamentale concernente la finanza pubblica. Dopo che 25 Stati aderenti all'Unione Europea hanno adottato, il 2 marzo 2012, il cosiddetto *Fiscal Compact*, il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria, è stata modificata per la prima volta in modo sistematico la Carta costituzionale ed è stata approvata la legge "rinforzata" che vi ha dato attuazione.

In tale ambito va segnalata la nuova versione dell' art. 81, il cui primo comma disciplina l'equilibrio di bilancio per la pubblica amministrazione complessivamente considerata. Viene introdotto, pertanto, nel nostro ordinamento un nuovo concetto di equilibrio, che ora significa pareggio strutturale di medio periodo, senza considerare quindi gli effetti della congiuntura economica e degli eventi eccezionali. Se per tali motivi si determinano scostamenti dagli obiettivi, è previsto che il Governo richieda l'autorizzazione del Parlamento indicando il percorso di rientro.

Con il medesimo nuovo articolo 81, terzo comma, si è precisato che il bilancio dello Stato acquista valenza di legge sostanziale ed è sottoposto, come ogni altra legge, all'obbligo di copertura finanziaria. Si tratta, in sostanza, dell'apertura ad una logica diversa, in cui è la legge di bilancio nelle sue varie articolazioni a regolare il rapporto finanziario tra Stato e collettività nell'ambito di una decisione unitaria degli aspetti sia tendenziali sia programmatici.

Con l'innovazione apportata all'art. 97 i trattati europei entrano a far parte dell'ordinamento interno. Questa novella, infatti, è stata giustamente considerata la premessa su cui poggia tutta la riforma costituzionale in materia e dalla quale discendono tutti i vincoli successivamente determinati.

Con le novelle apportate all'art.119 è stato ribadito con forza che tutti gli enti delle pubbliche amministrazioni sono chiamati all'equilibrio di

bilancio, la cui sintesi è rappresentata dal principio di pareggio di cui all'art.81, primo comma. Un tale vincolo ha imposto una maggiore responsabilità per le Regioni, chiamate a garantire il rispetto dell'equilibrio di bilancio anche per gli enti che trovano collocazione al loro interno.

Con l'approvazione della Legge n. 243 del 24 dicembre 2012 il disegno costituzionale è stato completato con la definizione di una serie di istituti. Anzitutto, ha trovato una precisazione il contenuto della legge di bilancio, che ora si compone di una sezione a legislazione vigente e di una sezione tale da evidenziare le relative modifiche. Si supera in tal modo l'antico problema della copertura degli oneri correnti della legge di stabilità che ora viene inglobata nella struttura complessiva della legge di bilancio: gli oneri comportati dalle variazioni vengono sussunti nell'equilibrio complessivo di cui al primo comma dell'art.81 novellato. Viene quindi definito il sistema ordinamentale volto a garantire l'equilibrio del bilancio dello Stato e la sostenibilità del debito. Tratti fondanti di questa legge sono anche la previsione di una regola sulla spesa e di meccanismi di rientro da deviazioni al verificarsi di talune ipotesi, nonché la definizione delle modalità con cui fissare l'equilibrio per gli altri enti pubblici. Per questo ultimi sono previsti saldi sia di competenza che di cassa che non possono essere negativi.

In questo contesto parte integrante della nuova struttura ordinamentale è stata la ridefinizione del sistema dei controlli da parte della Corte dei conti. Ciò è avvenuto sia con il decreto-legge n.174/2012, in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, sia con la richiamata legge "rinforzata". Ne è derivato un quadro ordinamentale complessivo che formalizza nuove possibilità di intervento da parte della Corte anche in riferimento agli enti pubblici diversi dallo Stato. Tale rafforzamento dei controlli poggia sul cardine costituito dall'art. 100 della Costituzione, che individua nella Corte dei conti l'organo di controllo dell'intera finanza pubblica, la cui doverosa considerazione unitaria trova ragione nei vincoli europei ora costituzionalizzati.

E' intervenuta altresì una innovazione contenuta nella legge di stabilità per il 2013 con la quale, in attuazione dell'art. 103 della Costituzione, è stata riconosciuta alle Sezioni Riunite della Corte dei conti, in speciale composizione, la giurisdizione esclusiva in materia di ricognizione delle Amministrazioni pubbliche operata dall'Istat (vedi *infra* capitolo VII, paragrafo 1).

Di fronte ad un tale ampio ed innovativo scenario, particolarmente complicato in riferimento sia al quadro complessivo delle regole di finanza pubblica sia al nuovo ruolo che il controllo esterno del giudice contabile è chiamato a svolgere, la Corte ha esercitato, nelle dovute sedi, una funzione propulsiva e di segnalazione di problemi.

Già in riferimento ai disegni di legge presentati nel corso del 2011 e che poi si sarebbero tradotti nella nuova Costituzione, la Corte è stata chiamata in Parlamento a fornire indicazioni nel corso di un'apposita audizione. Le Sezioni riunite in sede consultiva hanno espresso poi sul tema, nel dicembre 2011, un parere al Presidente della Corte, sottolineando difficoltà e problemi da risolvere nel corso dell'iter del complesso delle iniziative legislative al momento presentate.

Una volta entrata in vigore la nuova Costituzione con l'apposita legge n.1 del 20 aprile 2012, l'attenzione si è appuntata sulla predisposizione della conseguente legge "rinforzata", la cui elaborazione in sede tecnica, prevedibilmente non scevra di difficoltà, ha richiesto la costituzione di un gruppo di lavoro presso il Parlamento e segnatamente nella sede delle due Commissioni bilancio del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati, ai cui lavori hanno partecipato i rappresentanti delle principali istituzioni interessate e, in particolare, magistrati della Corte.

Una volta che l'esito di tale lavoro si è sostanziato nella presentazione di disegni di legge, il cui *iter* si è tradotto nell'approvazione della legge "rinforzata" n. 243/2012, la Corte è stata chiamata ad esprimere il proprio orientamento nella sede della Commissione bilancio della Camera dei Deputati il 4 dicembre u.s.

Dopo un'approfondita analisi del testo sottoposto all'esame della predetta Commissione parlamentare, la Corte ha fatto presente, tra l'altro, che un aspetto che sarà da valutare in conseguenza della previsione di una regola sulla spesa riguarda la possibile ricaduta sul regime delle coperture finanziarie delle leggi ordinarie. Si potrebbe ripresentare, infatti, in sede di futuro adeguamento della legge di contabilità, l'opzione di un regime di copertura finanziaria delle nuove o maggiori spese che poggi sulla esclusiva riduzione contestuale di altre spese di pari natura.

L'attenzione del Parlamento è stata inoltre richiesta sull'opportunità che il testo si diffondesse meglio circa l'obbligo del Governo di riferire in ordine alla quantificazione degli effetti di ciascuna delle cause previste per lo scostamento tra previsioni e consuntivo. Sarebbe stato, infatti, utile prevedere un obbligo a carico del Governo di dare conto, per esempio, degli effetti dell'inefficacia delle varie manovre decise nel più recente passato, il che oltretutto avrebbe agevolato la trasparenza circa le determinanti del quadro finanziario in evoluzione e, di conseguenza, il monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica, con particolare riguardo, ad esempio, alla quota delle manovre riferita alla spesa. Una tale sollecitazione si iscrive nella richiesta da tempo avanzata dalla Corte nel senso di un miglioramento ulteriore dell'apparato documentativo del Governo a sostegno delle proiezioni tendenziali dei conti della finanza pubblica, proprio allo scopo di agevolare il monitoraggio di questi ultimi:

utile sarebbe sotto questo profilo la presentazione di una sorta di relazione tecnica che risulti molto più articolata e diffusa della documentazione attualmente offerta.

E' stato, inoltre, evidenziato, dopo un accurato esame comparato con la normativa comunitaria, che la mancanza di un approfondimento circa la possibilità di prevedere un meccanismo contabile (una sorta di conto nozionale o di controllo) che, fermi restando gli obblighi di rientro in caso di scostamento del consuntivo rispetto alle previsioni superiore a quanto tollerato dall'ordinamento europeo, si fosse fatto carico di recuperare comunque deviazioni permanenti del rapporto debito/Pil rispetto agli obiettivi prefissati.

Peraltro, sempre a giudizio della Corte, sarebbe stato necessario valutare se la scelta operata nel senso di riportare l'indicazione numerica in riferimento ai vari meccanismi di rientro fosse stata quella più opportuna, oppure se sarebbe stato, invece, preferibile un rinvio alla normativa comunitaria: va, infatti, tenuto conto della natura "rinforzata" della legge e delle conseguenti maggiori difficoltà di apportarvi correzioni, a fronte peraltro di una normativa europea in ordine alla quale non si possono escludere evoluzioni.

Dopo aver sottolineato la necessità di rendere effettive le procedure di consultazione delle entità territoriali nella predisposizione degli equilibri di bilancio ed essersi soffermata nel dettaglio su alcuni aspetti in riferimento alla complessa materia della finanza pubblica non statale e in particolare ai relativi meccanismi di funzionamento, la Corte ha approfondito le implicazioni, soprattutto ordinamentali, della descritta modifica costituzionale volta rendere il bilancio dello Stato legge sostanziale. In tale ambito, è stata altresì colta l'opportunità di dettare la linea – in assenza di indicazioni nelle altre sedi – circa l'interpretazione da fornire al problema delle modalità di assolvimento dell'obbligo di copertura per la nuova legge di bilancio in seguito al combinato disposto tra primo e terzo comma del nuovo art. 81 Cost. E' stata al riguardo sottolineata con forza la necessità di intendere che la nuova legge di bilancio - inclusiva sia della componente a legislazione vigente che delle relative variazioni - debba essere depurata degli effetti del ciclo economico richiamati al primo comma dell'art. 81 Cost. e che essa, al netto di tali effetti, possa presentare un saldo netto da finanziare diverso da zero o da una cifra positiva, in corrispondenza dell'obiettivo di medio termine assegnato (ad esempio, in una fase di rientro o successivamente ad un notevole sforzo fiscale). Ne risulta pertanto, per la legge di bilancio integrata, un regime di copertura necessariamente diverso da quello ordinario.

Da ultimo, la Corte ha colto la disciplina dei controlli da parte della legge "rinforzata" per sottolineare il mancato approfondimento del

riconoscimento della possibilità di adire in via diretta la Corte Costituzionale per violazione delle norme della Costituzione in materia di finanza pubblica, il che appare indispensabile per assicurare l'effettiva chiusura di un sistema che vuole garantire, appunto, l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità dell'indebitamento delle amministrazioni pubbliche.

CAPITOLO II

IL RUOLO DELLA CORTE DEI CONTI NEL CONTESTO INTERNAZIONALE

1. Le iniziative della Corte dei conti in ambito internazionale

La Corte dei conti è chiamata sempre più ad assicurare il ruolo di Garante della finanza pubblica e di coordinamento delle analisi di misurazione e valutazione dei conti relativi ai diversi livelli di governo.

Ciò avviene non solo nell'ambito nazionale ma anche in quello europeo, in particolare nell'Area Euro, laddove la realizzazione della “*New European Governance*” - dapprima incentrata sul *Six Pack* e poi codificata, nel 2012, nel Fiscal Compact con i successivi passaggi del *Two Pack*, delle decisioni prese nelle sedi del Consiglio europeo, dell'Eurogruppo, del Consiglio Ecofin e del Direttivo della BCE - implica un coinvolgimento delle Istituzioni Superiori di controllo.

Se l'Atto delegato sulla “manipolazione dei dati statistici”, la Decisione della Commissione del 29 giugno scorso, presa in seguito al Regolamento 1173/2011, nell'ottica della verifica dell'affidabilità dei dati di bilancio, ci invita a collaborare con Eurostat e ad avere una posizione attiva nelle “Upstream visits” presso l'Istituzione statistica nazionale (com'è avvenuto nei giorni 19-21 novembre 2012), la partecipazione, con le altre Istituzioni, nella fase di costruzione dell'*External Auditor* dell'ESM-European Stability Mechanism, indica la capacità di intervenire nel processo di formazione dell'Accordo multilaterale e del successivo *By-laws* e l'attenzione delle Istituzioni Europee per il nostro ruolo.

Si inquadra in questo ambito l'invito di Eurostat a rafforzare i raccordi tra Istituti nazionali di statistica e le istituzioni di *audit* dell'area europea allo scopo di potenziare le procedure di verifica della qualità dei conti pubblici. Aderendo a tale sollecitazione, la Corte dei conti e l'Istat, nello scorso mese di gennaio, hanno provveduto a siglare un apposito protocollo per lo scambio di dati e informazioni.

Ciò, del resto avviene con il riconoscimento del valore dell'indipendenza come indefettibile per un *External Auditor*, anche da parte dell'ONU, la cui Assemblea Generale ha deliberato in tal senso con la Risoluzione A66/209 del 22.12.2011.

La forte intesa tra le Istituzioni Superiori di controllo costituisce il riflesso delle posizioni nazionali maggiormente consolidate che sono reali punti di riferimento al livello internazionale. L'azione propositiva che esse esprimono rende sempre più incidente il ruolo della Corte, ruolo che si sta

modificando sensibilmente tanto da essere oggetto di un'apposita risoluzione approvata il 19 ottobre 2012 in occasione dell'ultimo Comitato di contatto dei Presidenti delle Istituzioni di controllo dell'Unione Europea, tenutosi in Portogallo.

Con tale risoluzione è stata istituita una *Task Force* al fine di focalizzare i compiti ed i ruoli dell'External Auditor alla luce dei recenti sviluppi della Governance economica dell'Unione Europea.

La prospettiva è quella di sottoporre al Comitato di contatto straordinario, che si terrà all'inizio di Maggio al Lussemburgo, un articolato documento, che sarà approvato con un'apposita Risoluzione, rivolta agli Organi europei, che mira ad un coinvolgimento nel processo di formazione della normativa europea.

Da un coinvolgimento dunque quali destinatari di Regolamenti ed Atti delegati, si passa a "scrittori" della norma sull'External Auditor in sede pattizia (Trattato ESM) e ad un possibile ruolo di *Shareholders* degli Organi Europei nel processo di formazione di Regolamenti e Direttive.

La Corte dei conti è in prima linea in questo contesto con le sue analisi che sono oggetto dei principali interventi negli ambiti europei ed internazionali, come viene evidenziato dall'*excursus* dell'attività internazionale svolta nel 2012, ben consapevole della responsabilità sempre crescente che le deriva dalla sua posizione istituzionale.

Tenendo conto di quanto sottolineato in precedenza, va evidenziato che la Corte dei conti, nel corso del 2012, ha organizzato a Roma il 19-20 aprile, il *Meeting* dei *Liaison Officers* delle Istituzioni Superiori di controllo dell'Unione Europea, preceduto da quello dei Paesi candidati e potenziali candidati ad entrare nell'UE.

E' stata questa l'occasione di riaffermare un ruolo centrale della Corte dei conti nel contesto delle Istituzioni Superiori di controllo, assumendo in pieno la regia e la presidenza del *meeting*.

Ciò ha permesso di condurre le analisi sulle questioni di maggior rilievo e, da parte nostra, è stata svolta una presentazione su "Il *Fiscal Compact* ed il ruolo delle Istituzioni di controllo" ed è stata proposta una indagine sulla *Spending Review* nei Paesi UE – Analisi delle "*best practices*", i risultati e le prospettive", che è stata approvata dapprima in tale sede e successivamente nel citato *CC Meeting* di Estoril.

Se i due incontri dei *Liaison Officers* e dei Presidenti delle Istituzioni dell'UE hanno rappresentato i momenti nei quali la cooperazione internazionale al livello europeo ha avuto la maggiore evidenza, con la partecipazione della Corte sulle tematiche fondamentali come nel caso dell'intervento ad Estoril su: "Il *Fiscal compact* e le sue evoluzioni dal punto

di vista della Corte dei conti”, molti altri sono stati gli incontri ai quali la Corte ha partecipato incisivamente con relazioni sui temi principali.

Questa è una scelta che risponde ad una strategia che ha già consentito non solo di esser parte del processo decisionale che porta alle risoluzioni delle Istituzioni di controllo, ma di essere i promotori di posizioni e linee di azione sulle quali si è formato il consenso delle altre Istituzioni.

La dinamica evolutiva di cui si è detto prima ha quindi visto il significativo impulso della Corte dei conti che ha proposto ed ottenuto l'estensione al performance audit delle competenze dell'*External Auditor* dell'ESM così come la presentazione dei referti ai Parlamenti nazionali ed ha affermato l'esigenza di mantenere l'*International Board of Auditors of NATO (IBAN)*, di cui la Corte è membro e di migliorarne il funzionamento, anche in questo caso, aggregando il consenso di gran parte delle altre Istituzioni e stimolando l'attuale processo riformatore dell'Organo.

Tale strategia è stata portata avanti, sempre con relazioni e presentazioni, anche in contesti mondiali, come nel caso del *Global Working Group* di Stoccolma e dell'*INTOSAI Working Group* di Riga sugli “Indicatori economici chiave dei sistemi nazionali” così come nei vari gruppi di lavoro, seminari e “*task forces*” che si sono occupati delle tematiche tecniche, con la collaborazione delle Sezioni di controllo, in particolare, la Sezione per gli affari comunitari ed internazionali.

Si citano al riguardo: il Seminario europeo “*Audit in action*” e la *Task Force* sulla “Cooperazione con Eurostat e le Istituzioni statistiche nazionali”, tenutisi entrambi a Copenaghen, il Seminario sui Fondi strutturali e la valutazione del periodo di programmazione 2000-2006, tenutosi a Budapest ed i due Seminari che si sono tenuti a L'Aia il 26-27 novembre sul “Partenariato pubblico-privato” ed il 6-7 dicembre su “L'esperienza di dieci anni di rapporti globali sui Fondi europei”.

E' in corso l'attività della *Task Force* in sede EUROSAI per l'*audit* “sui fondi allocati per i disastri e le catastrofi nazionali” alla quale la Corte dei conti partecipa con un'indagine di controllo sulla gestione dei fondi per il terremoto de L'Aquila, mentre, altra indagine è in corso sull'utilizzazione del Fondo di solidarietà dell'Unione Europa (FSUE) in relazione anche alle altre calamità naturali.

Rappresentano elementi tipici dell'attività internazionale, gli incontri con delegazioni estere e la collaborazione attraverso indagini (la nostra sulla *Spending Review* partirà all'inizio del 2013), ovvero con *Peer Reviews*, sia con le altre Istituzioni Superiori di controllo sia con le Istituzioni internazionali.

La cooperazione internazionale impone un più veloce processo di omogeneizzazione e di adozione di una contabilità economica generale effettivamente comparabile sul piano internazionale.

Particolare attenzione viene quindi posta alle analisi che vengono svolte in sede internazionale ed al confronto delle esperienze nazionali, come avvenuto nei citati *Global Working Group* e *Contact Committee* e come avverrà in marzo presso la Corte dei conti francese.

Per quanto, infatti, vadano tenute distinte le aree degli standards di revisione (nel nostro caso gli *ISSAI-International Standards of Supreme Audit Institutions*) e dei principi contabili, le interazioni sono evidenti, soprattutto nella prospettiva internazionale che mira ad incrementare le troppo rare *Peer Reviews* che dovrebbero costituire, accanto ai più consueti *Coordinated and Parallel Audits*, un importante spazio per l'evoluzione dei rapporti tra Istituzioni superiori di controllo in un'ottica sempre più integrata per rispondere adeguatamente alle cennate esigenze di *Governance* che si affermano in Europa e che rendono necessaria l'adozione di sistemi di contabilità e principi contabili condivisi.

Va, anche, fatto un cenno ad incontri di particolare rilievo come quello con la Commissione dell'Assemblea costituente tunisina che ha recepito le caratteristiche costituzionali della Corte dei conti per introdurre nella nuova Costituzione un analogo Organo di garanzia.

Alla stessa stregua va considerato quello con la Commissione Speciale del Parlamento Europeo sulla criminalità organizzata, la corruzione e il riciclaggio di denaro.

La consapevolezza di dover stimolare sempre più l'integrazione delle esperienze nazionali con quelle internazionali ha trovato nel 2012 due momenti di particolare rilevanza in ambiti che sono nel cuore della tradizione della Corte dei conti.

Il primo è costituito dal 58° convegno di Studi Amministrativi che si è tenuto a Varenna dal 20 al 22 settembre, organizzato dalla Corte, che è stato dedicato al tema: "Dalla crisi economica al pareggio di bilancio : prospettive, percorsi e responsabilità".

In questo contesto, nel quale la Nuova *Governance* europea ha avuto grande rilievo, è intervenuto il Presidente della Corte dei conti europea Vitor da Silva Caldeira che ha moderato la Sessione su: "Nuova *Governance* europea, istituzioni comunitarie e controlli" ed ha svolto una relazione sul ruolo che in tale ambito hanno la Corte dei conti europea e le Istituzioni Superiori di controllo.

E' stata questa un'occasione concreta per un confronto interno sul piano internazionale ed anche per saldare il forte rapporto di collaborazione

con le altre Istituzioni che ha trovato immediata continuità con il citato Comitato di contatto.

Nel convegno organizzato a Trieste, nel quadro delle celebrazioni per il 150° anniversario della istituzione della Corte dei conti, è stato invitato il Presidente della Računsko sodišče slovena Igor Šoltes, consentendo allo stesso tempo il collegamento con la storia del nostro Istituto, con l'autonomia speciale del Friuli Venezia Giulia ed una realtà in evoluzione come quella dell'Istituzione della Repubblica slovena e con un tema di estrema attualità: la certificazione di affidabilità che costituisce il sistema di chiusura dei conti pubblici di gran parte degli Stati europei.

Una sintesi, in fondo, di storia, tradizione, attualità e proiezione al futuro.

2. Le attività di *External auditor* presso Organismi Internazionali

La Sezione di controllo affari comunitari e internazionali ha proseguito, l'attività di *External Auditor*, riferita ai rendiconti del 2011, dell'Organizzazione europea per la ricerca nucleare-CERN (e del suo Fondo Pensioni), che è divenuta ormai la preminente Organizzazione scientifica mondiale per la ricerca applicata alla materia; ricerca alla quale hanno dato, negli anni, un apporto determinante tanti illustri scienziati italiani e che è stata foriera di applicazioni pratiche utili al progresso dell'umanità.

Il controllo della Sezione, svolto secondo gli standard codificati in seno all'Organizzazione internazionale delle Istituzioni superiori di controllo, è stato in special modo orientato alle verifiche sulla sana gestione delle risorse, stante anche l'interesse degli Stati membri (tra cui l'Italia, che è il quarto Paese contributore) ad un impiego particolarmente oculato dei fondi, in ragione della crisi economica e finanziaria in atto.

In secondo luogo, la Sezione, a seguito dello scambio di note del giugno scorso tra il Presidente della Corte ed il Segretario Generale dell'Unione Internazionale delle Telecomunicazioni/ITU, ha finalizzato l'intesa che assegna alla Corte stessa analogo mandato di "*External Auditor*" di tale Organizzazione per il periodo 2012-2015.

L'attività di controllo su questa Agenzia specializzata delle Nazioni Unite a carattere universale, che conta 192 Paesi membri (tra cui l'Italia) ed oltre 700 tra società ed istituti accademici partecipanti è di grandissimo rilievo e rafforza il ruolo della Corte dei conti nel contesto delle Organizzazioni internazionali.

In virtù di tale incarico, la Corte entra a pieno titolo nel "*Panel dei Controllori Esterni delle Nazioni Unite*" (creato nel dicembre del 1959 con una Risoluzione dell'Assemblea Generale), che raggruppa le Istituzioni di

controllo di Paesi come Germania, Francia, Regno Unito, Canada, Cina, India, che svolgono attività di controllo in altre Organizzazioni internazionali del sistema onusiano e che danno impulso al coordinamento dei controlli ed alle relative metodologie.

La 53^a sessione si è svolta a New York nello scorso mese di dicembre, con attiva e propositiva presenza della Corte dei conti italiana sia nel *Technical Group* sia nel *Panel* vero e proprio. A conclusione dei lavori di tale sessione è stata stilata un'articolata nota indirizzata al Segretario Generale delle Nazioni Unite.

3. I rapporti finanziari con l'Unione europea

3.1 Fonti di finanziamento del bilancio

Nella Relazione annuale, approvata in data 17 dicembre 2013 con delibera n. 1/2013, la Sezione ha esaminato i rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei fondi comunitari nell'esercizio 2011 (con aggiornamento di alcuni dati al 2012).

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

I profili di maggior rilievo sono:

- il totale delle somme versate all'UE (pari a 120 miliardi di euro) segna un incremento dell' 0,8% rispetto all'anno precedente;
- il totale delle somme accreditate dall'UE (pari a 109,7 miliardi di euro) rappresenta un incremento del 5,8% rispetto all'anno precedente.

Con riferimento alla posizione dell'Italia:

- i versamenti complessivi effettuati all'UE sono ammontati a 16 miliardi di euro, con un incremento del 4,9% rispetto all'anno precedente;
- gli accrediti complessivi dell'UE hanno raggiunto i 9,3 miliardi di euro, con un incremento dell' 1,2% rispetto all'esercizio precedente.

L'aspetto di maggiore criticità ha riguardato, come in passato, il dato negativo del saldo netto dell'Italia nei rapporti con l'UE, dovuto al disavanzo tra versamenti effettuati ed accrediti ricevuti, che è giunto nel 2010 a 6 miliardi di euro e nel 2011 a 6,6 miliardi di euro. Va, peraltro, anche indicato che, sulla scorta degli specifici criteri di calcolo elaborati dalla Commissione europea, che non tengono conto di alcune poste

finanziarie, il risultato differenziale in questione è di 4,5 miliardi di euro per l'esercizio 2010 e di 5,9 miliardi di euro per l'esercizio 2011.

3.2 La politica di coesione socio-economica

La politica di coesione socio-economica, che mira alla riduzione dei divari nello sviluppo territoriale degli Stati membri, si è articolata, nel ciclo di programmazione 2007-2013, nel perseguimento di tre Obiettivi strategici: Convergenza; Competitività regionale ed occupazione; Cooperazione territoriale.

L'Italia ha predisposto un quadro di riferimento, denominato Quadro strategico nazionale (QSN), che mira a garantire la coerenza degli interventi comunitari (28,8 miliardi di euro) e nazionali (31,6 miliardi di euro).

L'Obiettivo Convergenza, destinato a sostenere la crescita e l'occupazione nelle Regioni in ritardo di sviluppo (Campania, Puglia, Calabria e Sicilia nonché Basilicata in regime transitorio) ha avuto assegnate la maggior parte delle risorse comunitarie (21,7 miliardi pari al 75%).

L'analisi, effettuata dalla Sezione, dell'avanzamento della programmazione (18,81% in termini di impegni e 9,59% in termini di pagamenti a fine 2010), sia con riferimento al Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) che al Fondo sociale europeo (FSE), ha mostrato che si sono registrati significativi ritardi iniziali, che hanno determinato l'adozione, nel corso del 2011, di opportune iniziative, sia a livello nazionale che europeo, da un canto per riprogrammare ed accelerare l'attuazione dei programmi e, dall'altro, per attenuare la rigida tempistica di utilizzo dei fondi.

La Sezione ha potuto verificare che si è in tal modo ridotto, nel breve periodo, il rischio di perdita di risorse, ma ha tenuto a sottolineare che si rende necessario lo sforzo congiunto di tutte le parti interessate, a livello statale e regionale, per evitare il venir meno di fondi assegnati all'Italia, specie in una fase di acute difficoltà economiche e finanziarie.

I dati relativi al 2011 (con aggiornamenti riferiti anche al 2012), raccolti per l'indagine approvata nel 2012, mostrano qualche miglioramento, con un'accelerazione dell'attuazione (46,7% in termini di impegni e 19,8% in termini di pagamenti a fine 2011; 54% in termini di impegni e 22,6% in termini di pagamenti a metà del 2012). Ciò anche per effetto di un insieme di iniziative, a livello nazionale ed europeo, e, prima fra tutte, l'adozione del Piano di Azione Coesione, che mette in atto una riprogrammazione, una rimodulazione ed una concentrazione degli interventi.

Il prossimo futuro indicherà se il processo di razionalizzazione in atto consentirà alle nostre Amministrazioni, centrali e regionali, di pervenire ad una utilizzazione ottimale delle risorse allocate.

I programmi dell' Obiettivo "Competitività regionale e Occupazione" (che ha sostituito gli Obiettivi 2 e 3 della precedente programmazione), sono volti ad accelerare i cambiamenti economici e sociali, attraverso il Fondo europeo di sviluppo regionale - FESR ed il Fondo sociale europeo FSE.

In Italia sono stati previsti 32 Programmi operativi regionali (POR), suddivisi tra Fondi FESR e FSE ed un Programma operativo nazionale (PON) "Azioni di sistema" a valere sul FSE.

Anche per l'anno 2011 e per i primi 6 mesi del 2012, i dati di monitoraggio evidenziano un incremento del livello di attuazione rispetto a quello dell'anno precedente. Va osservato che in entrambe le rilevazioni il FSE, attestato su una media del 44%, presenta una performance migliore, rispetto al FESR, che si attesta, invece, mediamente sul 33%.

Tale risultato è, evidentemente, influenzato dalla avversa congiuntura macroeconomica, le cui ricadute negative sul PIL nazionale riverberano gli effetti in misura maggiore sul FESR, connotato da interventi strutturali a sostegno del tessuto imprenditoriale.

L'incertezza del quadro economico ha costretto le Amministrazioni a frequenti modifiche rispetto all'originario quadro della programmazione; ciò, al fine di rendere i programmi aderenti alle reali esigenze del territorio e, contestualmente, conseguire l'utilizzo delle risorse finanziarie disponibili, evitando il rischio di disimpegno delle stesse.

In tale contesto risultano, quindi, meno condizionati dalle variabili di mercato gli interventi immateriali che rappresentano, sostanzialmente, la mission del FSE.

Per quanto attiene al Fondo europeo per la Pesca – FEP, gli stanziamenti ed i pagamenti effettuati nelle diverse Regioni si aggirano, mediamente, intorno al 22%.

L'Obiettivo Cooperazione territoriale ha una dotazione finanziaria complessiva, per i programmi che vedono la partecipazione italiana finanziati con il FESR, pari a 2,6 miliardi di euro, comprensivi anche della quota di cofinanziamento nazionale.

Il livello di attuazione finanziaria dell'Obiettivo risultava molto basso al 31 agosto 2011 (46,43% in termini di impegni e 7,8% in termini di pagamenti).

I dati al 31.12.2011, raccolti per l'indagine approvata nel 2012, mostrano un discreto incremento del livello di attuazione finanziaria (61,2% in termini di impegni e 14,5% in termini di pagamenti). Il dato finanziario

orientativo al 30.6.2012 vede un ulteriore discreto incremento del livello degli impegni (70,6%) mentre il livello dei pagamenti cresce in misura minore (18,3%).

Il motivo del più incisivo incremento degli impegni, che si riscontra negli ultimi 12 mesi, va ricercato – oltre che nel dovuto rispetto delle fasi previste dalla programmazione – nella necessità di evitare il disimpegno automatico delle somme relative agli anni 2008 e 2009, secondo la regola “n+3” prevista per la cooperazione transfrontaliera.

In positivo si evidenziano: sul piano delle somme impegnate, il PO Italia-Austria, con impegni per la quasi totalità del programmato (98,9%) e sul piano dei pagamenti effettuati il PO Italia-Francia ALCOTRA, in cui le somme pagate raggiungono il 38,9% del programmato.

Il livello più basso sul piano degli impegni spetta al PO ENPI-CBC “Bacino del Mediterraneo” (29,5%), mentre su quello dei pagamenti si registra nel PO IPA-CBC “Adriatico” (3,4%).

Nel referto è stata analizzata anche la chiusura della programmazione 2000-2006.

Al riguardo, si è evidenziato che la Commissione europea ha effettuato il pagamento del saldo per 32 programmi, che in tal modo possono definirsi chiusi. L’importo complessivo dei pagamenti effettuati per gli stessi costituisce il 99,9% della quota finanziata dall’Unione europea.

La Sezione ha sottolineato con preoccupazione che sono ancora aperti 22 programmi, per i quali la Commissione europea, per diversi motivi, non ha erogato il saldo. Essi sono relativi sia all’Obiettivo 1 (FESR per 5 programmi e FSE per 8 programmi) che all’Obiettivo 2 (2 programmi) e all’Obiettivo 3 (7 programmi).

3.3 La Politica Agricola Comune

L’analisi dedicata alla politica agricola comune, avente ad oggetto l’esercizio 2011, ha messo in evidenza che gli operatori agricoli italiani hanno beneficiato di contribuzioni comunitarie per 4.899 milioni di euro. I rimborsi comunitari effettivi assegnati all’Italia sono stati pari a 4.825 milioni di euro, con una differenziale negativo di 70 milioni di euro; cifra, questa, che ha segnato un netto ridimensionamento rispetto ai 334 milioni di differenziale negativo dell’ esercizio precedente.

I dati dell’anno 2011, raccolti per l’indagine approvata nel 2012, mostrano una situazione finanziaria ed operativa con i seguenti aspetti positivi:

- il consistente ridimensionamento dei mancati rimborsi all'Italia (8 milioni di euro rispetto ai 70 milioni dell'esercizio finanziario precedente);
- l'assenza del prelievo supplementare nel settore lattiero-caseario (che nell'anno precedente aveva inciso per 45 milioni), non essendosi verificato il superamento della quota di produzione assegnata all'Italia; ma anche con le seguenti criticità:
- il persistente problema del recupero, presso i produttori, delle somme versate dallo Stato alla Comunità Europea, relativamente al prelievo supplementare degli anni precedenti, e l'auspicio che tale recupero possa essere accelerato con la definizione dei compiti di Agea ed Equitalia in proposito;
- il basso livello di spesa delle risorse assegnate al Fondo per lo Sviluppo Rurale (37,4% alla fine del 2011 e il 43,8% a fine agosto 2012, con marcate differenze fra le Regioni).
- la peculiarità dell'attuale situazione di "regionalizzazione imperfetta" delle erogazioni in agricoltura, che comporta il persistente carico all'AGEA-Organismo Pagatore della gestione diretta dei contributi agricoli nella maggior parte del territorio nazionale; ciò, nella consapevolezza che la completa attuazione della istituzione di Organismi Pagatori regionali dovrà adeguarsi ai tempi con i quali le singole realtà regionali si doteranno delle professionalità e dei livelli organizzativi necessari.

Nell'esaminare l'avanzamento del Sistema Integrato di Gestione e Controllo ed in particolare del GIS (Geographic Information System) sono stati individuati incoraggianti risultati nella realizzazione degli strumenti informativi e di telerilevazione, indispensabili per l'erogazione ed il controllo delle risorse in agricoltura, ma permangono ritardi nell'aggiornamento incrociato di banche dati indispensabili nelle verifiche ai vari livelli.

3.4 Frodi e irregolarità

Con riguardo alle frodi ed alle irregolarità, può agevolmente osservarsi che nel 2011 si è registrato un rilevante incremento complessivo degli importi da recuperare, in particolare per i Fondi strutturali, nonostante l'ampio ricorso alle decertificazioni, operato dalle Autorità di gestione sia nell'ambito del FESR che del FSE.

I programmi maggiormente interessati sono quelli regionali, le cui somme da recuperare incidono per il 94,7% sugli importi complessivi. Fra

di essi il 92,9% è relativo a fenomeni riscontrabili nelle Regioni meridionali, mentre il 4,5% interessa le Regioni del Nord e il 2,5% quelle del Centro.

L'esame dei dati evidenzia, altresì, che solo in 4 Regioni (Valle d'Aosta, P.A. Trento, Molise e Sardegna) non sono stati segnalati importi irregolari. In 6 Regioni (Lombardia, Provincia autonoma Bolzano, Emilia Romagna, Toscana, Umbria e Marche) gli importi da recuperare, a seguito di irregolarità, si attestano al di sotto del milione di euro.

Le Regioni nelle quali si registrano i maggiori importi da recuperare sono ubicate al Sud e sono: la Sicilia con 153,5 milioni di euro, la Calabria con 91,5 milioni di euro, la Puglia con 76,2 milioni di euro, la Campania con 14,3 milioni di euro. Vanno altresì segnalate, per importi rilevanti da recuperare, la Regione Liguria con 9,1 milioni di euro, la Regione Lazio con 4,2 milioni di euro e la Regione Piemonte con 2,4 milioni di euro.

Fra le somme da recuperare, elevatissime sono quelle a carico del FESR. Di entità più limitata i Fondi da recuperare sul FSE per i quali rilevano gli importi a carico della Regione Puglia per 15,8 milioni di euro e della Regione Campania per 5,4 milioni di euro.

Dai dati rappresentati è possibile porre in evidenza l'ampia diffusione del fenomeno, che interessa tutte le tipologie di Fondi con conseguente preoccupante estensione dei livelli di rischio.

Si è sopra evidenziato che gli importi più rilevanti da recuperare sono riferibili alle Regioni meridionali inserite nell'Obiettivo convergenza (già Obiettivo 1). Ciò è riconducibile alla circostanza che esse sono destinatarie di rilevanti risorse europee e sono influenzate dalla particolare situazione socio-economica locale, caratterizzata da vari fattori negativi connessi alla presenza sul territorio della criminalità organizzata ed a un più marcato ritardo nella crescita economica rispetto alle altre aree. Importi da recuperare, sia pure meno consistenti, per irregolarità a danno del FSE e del FESR possono tuttavia individuarsi anche nelle Regioni del Nord.

Il fenomeno delle irregolarità desta allarme, anche in considerazione del fatto che, fra i sistemi di frode utilizzati, è frequente, in molti casi, la mancata realizzazione delle attività finanziate, soprattutto nel settore dei contributi pubblici.

Tale condotta non solo è strumentale alla illecita distrazione dei fondi concessi, ma danneggia le finalità specifiche a cui le sovvenzioni sono indirizzate, rivolte alla riqualificazione professionale dei lavoratori e allo sviluppo delle attività imprenditoriali, vanificando l'obiettivo di incentivare le occasioni di crescita nel settore e nelle Regioni interessate.

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

4. Le Relazioni speciali e l'attività di monitoraggio

La Sezione ha approvato, nel solco della recente esperienza tre Relazioni speciali.

La relazione speciale sul “prelievo supplementare nel settore lattiero-caseario”, approvata con delibera n. 2/2012, ha messo in evidenza le criticità nel recupero, presso i produttori, delle somme a suo tempo pagate dallo Stato all'UE a titolo di prelievo supplementare per sfioramento della quota assegnata all'Italia.

Si ritiene che le conclusioni e le raccomandazioni ivi espresse, riprese anche in sede di relazione annuale 2012 sui rapporti finanziari con l'UE, siano state di impulso alle iniziative prese per coordinare i compiti di recupero di Equitalia e di AGEA.

La relazione speciale sullo “Sviluppo rurale; analisi di programmi nell'ambito delle iniziative strutturali, gli investimenti nelle aziende agricole” (programmazione 2000/2006), approvata con deliberazione n.9 del 4/6/2012, ha avuto per oggetto la sintetica disamina dei documenti regionali di programmazione dello sviluppo rurale considerando le Misure relative agli “investimenti nelle aziende agricole” in ciascun Piano di sviluppo rurale (v. art. 2 reg. 1257/1999), con riguardo all'analisi dell'efficacia della Misura e al grado di realizzazione dell'investimento di ammodernamento nelle strutture aziendali.

L'indagine ha permesso di evidenziare il risultato complessivamente positivo raggiunto attraverso l'adozione di un piano finanziario unico nazionale, che, sostituendo i singoli piani finanziari regionali, ha consentito la gestione a livello ministeriale, con un maggiore rispetto dei tempi e una riassegnazione dei fondi, sia privilegiando l'overbooking, sia “intercettando” fondi provenienti da economie di altri stati membri. Ciò, peraltro, ha evidenziato una componente regionale ancora “debole”, che necessita di un forte coordinamento statale per raggiungere livelli di spesa più elevati.

I controlli effettuati dagli organismi comunitari hanno rilevato alcune anomalie “sistematiche” in ambito nazionale; in particolare: eccessivo utilizzo delle autocertificazioni ex D.P.R. 445/2000, carenze nei criteri di selezione, carenza di documentazione delle visite di controllo in loco, carenza sul fronte dell'indipendenza dei servizi di controllo di secondo livello, criticità nel sistema di selezione del campione da sottoporre a controllo.

Sono anche emerse criticità connesse all'eccessivo utilizzo delle decertificazioni delle spese irregolari. Tale sistema permette di “depurare” dalle dichiarazioni finali di spesa presentate all'UE tutti gli importi relativi ad irregolarità accertate, consentendo di evitare, almeno in quella sede, la

perdita della corrispondente contribuzione comunitaria; tuttavia, tale operazione ha come conseguenza che le operazioni irregolari vengono a gravare sul bilancio regionale, con maggiori problemi in merito ai recuperi.

La relazione speciale sulla “chiusura della programmazione 2000-2006 dello Strumento finanziario di orientamento della Pesca (SFOP)”, approvata con la deliberazione n. 10/2012 del 16 luglio 2012, ha rilevato, in particolare, l’evoluzione del mercato nazionale dei prodotti ittici di allevamento.

Una carenza emersa, sotto il profilo organizzativo, è quella relativa ad effettivi interventi in grado di facilitare il passaggio di informazioni fra gli uffici responsabili dell’attuazione del programma. Tale carenza ha condizionato le linee evolutive delle modifiche organizzative messe in campo per la gestione del nuovo Fondo europeo per la pesca (FEP).

Si è anche rilevato che le frequenti rimodulazioni del programma hanno creato uno stato di incertezza sull’effettiva entità delle assegnazioni che ha inciso, in alcune Misure, sulla definizione dei progetti e sulla complessiva capacità di attuazione.

Si è evidenziato, inoltre, che nei confronti di alcune Regioni la Commissione europea ha disimpegnato risorse a causa di ritardi nella presentazione delle domande di pagamento.

Relativamente all’attuazione finanziaria i Programmi finanziati dallo SFOP (DOCUP, PON e POR) hanno raggiunto mediamente, nel loro complesso, un livello di spesa dell’88,6% circa, a fronte di risorse stanziare pari a 1.055 milioni di euro.

L’attività di controllo congiunto con la Corte dei conti europea sulle chiusure della Programmazione 2000-2006, in materia di Fondi strutturali FESR, approvata dalla Sezione con deliberazione n. 9/2011, è stata oggetto di particolare attenzione da parte della XIV Commissione del Senato presso la quale il 5 giugno 2012 si è svolta un’audizione della Sezione, allo scopo di conoscere i profili di criticità della gestione, emersi sui programmi esaminati nelle Regioni di riferimento, in materia di utilizzo dei fondi strutturali e per analizzare le particolari metodologie di controllo concordate con la Corte dei conti europea.

Nel corso del 2012 la Corte ha riservato una particolare attenzione al monitoraggio delle irregolarità e delle frodi comunitarie. La Sezione ha fortemente potenziato tale attività, in virtù del collegamento alla banca dati IMS (*Irregularity Management System*) dell’OLAF (Ufficio europeo per la lotta antifrode), sia per le irregolarità sui fondi strutturali che per quelle in agricoltura, anche attraverso la realizzazione di uno specifico Sistema informatico (SIDIF), predisposto all’interno della Sezione stessa.

La costante rilevazione dei dati ha consentito di riscontrare e risolvere le problematiche emerse presso le diverse Amministrazioni, con riguardo alla difformità dei dati, anche a beneficio delle Sezioni regionali di controllo, e di evidenziare altresì la duplicazione di importi relativi a diversi casi, agevolando la riduzione in misura significativa degli importi soggetti a recupero. Tale monitoraggio ha assunto una grande importanza nell'analisi dei rischi, consentendo di valutare le modalità attraverso cui sono posti in essere le diverse fattispecie.

Al riguardo, è motivo di preoccupazione constatare la presenza di diversi casi di irregolarità per violazione di norme sugli appalti pubblici. Fonte ulteriore di allarme è l'entità, ancora rilevante, delle somme da recuperare a carico di diverse Amministrazioni nazionali.

Nel corso del 2012 la Sezione ha intensificato alcune attività che costituiscono valido supporto alle proprie analisi sui rapporti finanziari tra l'Unione europea e l'Italia.

È entrato in funzione a pieno regime, infatti, il sistema di monitoraggio informatico delle visite effettuate dalla Corte dei conti europea, in territorio italiano, al fine di svolgere attività di audit.

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

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

I dati raccolti, in relazione al settore delle Risorse proprie dell'UE, sono oggetto di commento nella Relazione annuale 2012, concernente l'esercizio 2011.

E' in fase di elaborazione una verifica dei sistemi di accertamento dei dazi doganali e di messa a disposizione di tali risorse a favore dell'UE; tema, questo, che formerà oggetto di una relazione speciale, con particolare riferimento agli interessi pagati dall'Italia per ritardato versamento degli importi dovuti a questo titolo.

Va, infine, segnalato che in occasione dell'approvazione del “Manuale di *editing*” (deliberazione n. 11/2012), la Sezione ha proceduto all'individuazione dei principi da osservare nella redazione dei testi al fine di garantire le finalità proprie dell'attività di referto, tra le quali, in particolare, la necessità di assicurare il contraddittorio con le Amministrazioni interessate e il doveroso seguito, da parte delle medesime, alle indicazioni fornite dall'Organo di controllo.

CAPITOLO III

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

1. Quadro di sintesi

Nel corso del 2012, l'attività di controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo e delle amministrazioni dello Stato ha riguardato l'esame di 29.756 provvedimenti (di cui 28.193 ammessi al visto e 1.563 restituiti alle Amministrazioni). In ordine a tali provvedimenti sono stati formulati complessivamente 1.690 rilievi.

La funzione di controllo preventivo di legittimità si esplica, come è noto, o con la diretta ammissione al visto, ovvero attraverso la formulazione di rilievi istruttori con i quali l'azione amministrativa è sollecitata al rispetto dei parametri di legalità.

Si tratta di un'attività di notevole impegno, quantitativo e qualitativo, i cui esiti tuttavia rimangono all'interno della dialettica tra le amministrazioni controllate e gli Uffici di controllo. Tale funzione si sostanzia sovente in processi di autocorrezione a seguito delle osservazioni degli stessi Uffici, che segnalano eventuali profili di illegittimità già nella fase istruttoria, contribuendo in modo tempestivo ad indirizzare l'attività amministrativa al principio di legalità.

Lo spontaneo ritiro degli atti che presentano dubbi di legittimità, che non di rado si verifica, favorisce la riproposizione degli atti in conformità delle osservazioni degli Uffici, a dimostrazione dell'efficace interazione tra amministrazioni e Organo di controllo.

In tale contesto anche i "rilievi-avviso" rappresentano per le amministrazioni uno strumento importante ai fini del compiuto rispetto dei parametri di legalità e dei principi contabili posti a base dei provvedimenti, indicando un percorso coerente e corretto specie nelle fattispecie a formazione progressiva, che richiedono l'emanazione di ulteriori atti da parte dell'amministrazione.

In tal modo l'attività di controllo preventivo di legittimità viene quasi ad accompagnare, in una proficua interazione a fini correttivi, il concreto dispiegarsi delle fattispecie provvedimentali.

Un carattere spiccatamente innovativo riveste la disciplina di cui all'art. 10 del d.lgs. 123 del 2011, i cui contorni sono stati definiti dalle Sezioni Riunite (delibera n. 9/CONTR/12"). Sul punto si rinvia al paragrafo 4.

La normativa vigente prevede che nelle ipotesi di mancato adeguamento ai rilievi degli Uffici, la pronuncia sia devoluta alla Sezione centrale. In ordine a tali fattispecie sono state adottate nell'anno 2012 n. 26 deliberazioni, il cui contenuto viene richiamato nel successivo paragrafo 2 e che hanno riguardato - tra l'altro - il conferimento di incarichi dirigenziali generali e la disciplina di cui all'art. 7, commi 6 e 6-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (in materia di incarichi e consulenze).

Per completezza, va evidenziato che l'attività istruttoria del singolo Ufficio prevede costanti moduli di raccordo con gli altri Uffici di controllo (ad esempio nelle ipotesi di atti interministeriali, ovvero adottati su proposta o di concerto tra diverse Amministrazioni), di cui vengono acquisiti i rispettivi pareri. Un'analoga attività di raccordo viene svolta anche nei confronti di altre Sezioni (Sezione controllo enti, Sezione controllo autonomie, Sezione di controllo sulla gestione) attraverso una costante attività di informazione.

Notevole è stato altresì l'impegno delle Sezioni regionali di controllo le quali, proseguendo nell'applicazione di quanto deliberato dalle Sezioni Riunite (deliberazioni nn. 23, 41 e 42 del 2011) hanno esaminato una notevole mole di provvedimenti emessi, in attuazione di ordinanze di protezione civile, dai commissari straordinari e dai soggetti attuatori, ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. c-bis, della legge n. 20 del 1994.

Va infine ricordata la possibilità per il Governo di ricorrere all'istituto della registrazione con riserva, di cui all'art. 25 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni, come più ampiamente detto nel paragrafo 3.

2. Delibere della Sezione del controllo

Nel corso del 2012 la Sezione di controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni centrali dello Stato ha emesso, in sede di Adunanza, 26 delibere.

Al riguardo vale la pena di ricordare che la pronuncia da parte dell'Adunanza costituisce un evento "eccezionale" nell'attività della Sezione; normalmente o la Sezione perviene alla registrazione delle migliaia di atti che annualmente esamina (eventualmente previo rilievo e conseguente satisfattività della risposta e dei chiarimenti ottenuti dall'amministrazione) ovvero l'amministrazione, visto il rilievo, spontaneamente decide di ritirare l'atto.

Seppure, dunque, le delibere costituiscano il fronte avanzato della complessiva e complessa attività della Sezione, dalla loro lettura emerge il quadro della varietà e significatività delle questioni quotidianamente affrontate e risolte dagli Uffici di controllo.

Di particolare rilievo è la delibera (SCCLEG/22/2012/PREV) assunta in tema di avvenuta soppressione della Scuola Superiore per la Formazione e la Specializzazione dei Dirigenti della Pubblica Amministrazione Locale, questione che era stata affrontata e risolta diversamente in altre sedi magistratuali. La sezione ha ritenuto che l'art.7, commi, 31-ter e 31-septies del d.l.31 maggio 2010, n.78 (convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n.122) abbia soppresso l'Agenzia per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali, avente personalità giuridica di diritto pubblico, facendo, nel contempo, venire meno l'intero sistema di gestione dell'albo medesimo, compresa la Scuola Superiore per la Formazione e la Specializzazione dei Dirigenti della Pubblica Amministrazione Locale, organo strumentale privo di autonoma soggettività giuridica. La Sezione ha altresì osservato che la duplicazione di strutture in capo alla medesima amministrazione, potenzialmente idonee agli stessi compiti, confligge con il principio di economicità inerente la gestione della spesa pubblica.

Parimenti rilevante è la delibera (SCCLEG/13/2012/PREV) assunta in tema di assoggettabilità a controllo preventivo di legittimità del decreto del direttore dell'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato di determinazione dell'aliquota media da utilizzare per il calcolo del Prelievo unico erariale (PREU) sugli apparecchi e congegni di cui all'art. 110, comma 6, del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (TULPS). Ai fini dell'assoggettabilità a controllo preventivo di legittimità, prevista dall'art. 3, comma 1, lett. c) della legge n. 20 del 1994, ad un atto amministrativo deve essere riconosciuto il carattere di atto normativo a rilevanza esterna allorché le sue disposizioni si pongono come elemento integrativo necessario della norma primaria, e possessa il carattere della generalità e della astrattezza.

Sulle medesime tematiche, è opportuno ricordare la delibera (SCCLEG/6/2012/PREV) con la quale è stato ritenuto non conforme a legge il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze adottato ai sensi dell'art. 41 del d.l. n. 78 del 2010, con il quale è stato previsto un particolare regime fiscale a favore delle imprese residenti in uno Stato membro dell'U.E. diverso dall'Italia che intraprendono nel nostro Paese nuove attività economiche e che individua le attività che possono essere destinatarie della nuova normativa in quelle poste in essere successivamente alla entrata in vigore del decreto ministeriale di attuazione dell'art. 41 e non già del decreto-legge n. 78. La Sezione ha esaminato il decreto ministeriale che dà attuazione alla nuova normativa in materia di regime fiscale che le imprese residenti in uno stato della Comunità Europea possono scegliere, ai sensi dell'art. 41 del d.l. n. 78 del 2010 rilevando che, mentre la norma primaria prevede che siano interessate le attività intraprese dopo l'entrata in vigore del decreto-legge, il decreto di attuazione ha spostato tale momento a dopo l'entrata in vigore del decreto ministeriale, con ciò escludendo dall'applicazione del regime fiscale di attrazione europea i soggetti (persone

fisiche, società o altro ente considerato persona giuridica ai fini dell'imposizione) che abbiano trasferito la residenza successivamente all'entrata in vigore del d.l. n. 78 ma prima dell'adozione del decreto ministeriale.

In tema di conferimento di incarichi dirigenziali generali, la Sezione si è espressa con due delibere.

Nella delibera (SCCLEG/3/2012/PREV) si è affermato che gli incarichi dirigenziali generali di Capo Dipartimento e di Segretario Generale di cui all'art. 19, comma 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni ed integrazioni sono da inquadrare, in base ad una consolidata giurisprudenza (cfr., da ultimo, Cons. di Stato, Sez. V, sentenza n. 4502/11 del 27 luglio 2011) tra quelli di "alta amministrazione", in quanto esprimono una *potestas* vincolata nel fine e soggetta al principio di legalità; come *species* del più ampio *genus* degli atti amministrativi. Conseguentemente, anche su tali delibere si esercita il sindacato di legittimità, seppure circoscritto alla rilevazione di manifeste illogicità formali e procedurali, oltre alla sussistenza dei presupposti di fatto e di diritto ed al rispetto delle regole sulla competenza. La collocazione nell'ordinamento giuridico degli atti di "alta amministrazione" tra quelli politici e quelli amministrativo-gestionali, adottati al solo fine di rendere attuativo, sia pure in linea generale, l'indirizzo politico a livello amministrativo, unitamente alla disposizione dell'art. 19, comma 8, del citato d.lgs. n. 165 del 2001, secondo la quale gli incarichi in questione cessano *ope legis* decorsi 90 gg. dal voto sulla fiducia al Governo, rende tali atti di natura talmente fiduciaria da negare in radice il senso della distanza della politica dall'attività amministrativa. Con la conseguenza che, per il conferimento di tali incarichi dirigenziali, la mancata attivazione della procedura valutativa prevista in linea generale per tutti gli incarichi dirigenziali (art. 19, commi 1, 1-bis e 2 del menzionato d.lgs. n. 165 del 2001) non rappresenta un *vulnus* del procedimento di nomina tale da inficiarne la legittimità.

La Sezione (SCCLEG/16/2012/PREV) ha affermato l'assoggettabilità al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti dei decreti inquadri in una gestione fuori bilancio che approvano contratti delle amministrazioni dello Stato, di appalto d'opera, se di importo superiore al valore in ECU stabilito dalla normativa comunitaria per l'applicazione delle procedure di aggiudicazione dei contratti stessi, e gli altri contratti passivi, se di importo superiore ad un decimo del valore suindicato, atteso che non sussiste alcuna alternatività tra le disposizioni di cui al comma 1, dell'art. 3 della legge n. 20/1994 ed al successivo comma 4, in base al quale la Corte svolge, anche in corso di esercizio, il controllo successivo sulle gestioni fuori bilancio e sui fondi di provenienza comunitaria.

In materia di contratti e convenzioni, la Sezione ha emesso otto delibere.

Tra queste, merita di essere ricordata la delibera (SCCLEG/12/2012/PREV) con la quale si è affermato che la riduzione degli alloggi da realizzare in attuazione dei programmi di edilizia sovvenzionata ed agevolata da concedere in locazione o in godimento ai dipendenti delle amministrazioni dello stato trasferiti per esigenze di servizio per favorire la lotta alla criminalità organizzata, è una facoltà dell'amministrazione che può essere esercitata dopo l'esperimento infruttuoso di almeno due gare per la selezione del soggetto realizzatore degli interventi, nelle quali il prezzo di aggiudicazione è fissato sulla base dei limiti di costo originariamente previsti. È stato ritenuto contrario ai principi di trasparenza e concorrenzialità, discendenti anche dalla normativa comunitaria, non avere effettuato la verifica del mercato alla realizzazione degli interventi di edilizia sovvenzionata. Ove il tempo trascorso tra l'approvazione del programma di realizzazione degli interventi edilizi e la sua realizzazione abbia alterato il rapporto di corrispettività tra le originarie prestazioni che il medesimo programma considerava unitarie e coordinate, si è considerato necessario che eventuali modifiche del programma siano effettuate riconducendo ad equità tutte le prestazioni corrispettive, anche attraverso la proporzionale riduzione delle controprestazioni da esigersi dalle parti private. La fase della validazione dei progetti non può essere impropriamente utilizzata per paralizzare l'esecuzione dell'opera in considerazione dell'intervenuto aumento dei prezzi dei materiali e delle lavorazioni previsti al momento della redazione dei diversi livelli di progettazione, facendole assumere la funzione di revisione dei prezzi dell'appalto o, comunque, una funzione di adeguamento economico del prezzo dell'appalto, non essendo una tale funzione prevista nella disciplina della suddetta fase.

Dieci delibere hanno riguardato la disciplina dei contratti di cui all'articolo 7, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001 e dei contratti concernenti studi e consulenze di cui all'articolo 1, comma 9, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, fattispecie entrambe sottoposte all'esame della Sezione medesima ai sensi dell'art. 17, comma 30, legge n. 102 del 2009.

Di queste, un primo gruppo ha esaminato la questione inerente la necessità o meno di espletare, ai fini del conferimento di incarichi di collaborazione o di prestazione di opera in regime di lavoro autonomo, da parte di università o enti di ricerca ad estranei all'amministrazione, una previa procedura comparativa.

La questione è stata affrontata e risolta in senso positivo, in base a quanto disposto dall'art. 7, commi 6 e 6-bis del decreto legislativo 30 marzo

2001, n. 165, dalla delibera SCCLEG/10/2012/PREV. La delibera, inoltre, ha affermato sia che non osta a tale interpretazione la circolare del Dipartimento della funzione pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri n. 2/08, trattandosi di provvedimento avente natura meramente interpretativa e non innovativa, sia che, ai fini delle citate disposizioni, è sufficiente che l'amministrazione pervenga alla stipula del contratto previo esperimento di una procedura idonea ad assicurare una trasparenza ed una comparazione adeguata alla tipologia di contratto che si andrà a stipulare.

La medesima questione è stata nuovamente affrontata, come questione di massima ex art. 3, comma 3, del Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, nelle delibere SCCLEG/17/2012/PREV e SCCLEG/18/2012/PREV.

In tale sede, è stato affermato che ai fini della necessaria procedura comparativa ex art. 7, comma 6-bis del Decreto Legislativo n. 165 del 2001, la circostanza che le attività conferibili con incarichi *intuitu personae* debbano essere necessariamente svolte da soggetti con elevata qualificazione specialistica e tecnica non esime l'Amministrazione dal ricorso a procedura comparativa per il conferimento dell'incarico. Conseguentemente, anche per tali incarichi sono state ritenute necessarie "le procedure comparative" di cui alla citata normativa; e ciò anche per incarichi di natura occasionale, al fine di una più compiuta ed oggettiva attività dell'Amministrazione nonché per favorire una più ampia partecipazione degli aspiranti ed una migliore selezione del personale. Tuttavia, è stato chiarito che per "procedura comparativa" non deve necessariamente intendersi il tradizionale schema della procedura concorsuale (bando, commissione, selezione dei candidati, conseguente graduatoria) sia perché quando il legislatore ha inteso prevedere il solo concorso come strumento di selezione lo ha fatto espressamente (v. ad es. art. 28, D.lgs. n.165/2001), sia perché, in considerazione del grado di autonomia e di potere regolamentare riconosciuto ad un determinato Ente pubblico, è possibile che alcuni ordinamenti individuino - nei relativi regolamenti - procedure semplificate per prestazioni occasionali, di breve durata e retribuite con importi limitati.

E' stata poi affrontata la questione connessa alla proroga dell'incarico di collaborazione.

In particolare, è stata affermata l'illegittimità della clausola di un contratto di collaborazione che ne prevedeva la rinnovabilità, in quanto ritenuta *contra legem* (SCCLEG/1/2012/PREV).

In un'altra delibera (SCCLEG/2/2012/PREV), una procedura comparativa già espletata è stata ritenuta non valida ai fini di un successivo conferimento a favore dello stesso soggetto (tranne il caso in cui non si tratti di una mera prosecuzione dell'incarico precedente al fine di pervenire a

risultati conclusivi della ricerca, avente identico oggetto e medesimo compenso). In senso contrario alla possibilità di una proroga è anche la delibera SCCLEG/26/2012/PREV.

Altre delibere hanno individuato gli spazi applicativi della disciplina in tema di contratti di collaborazione.

È stato escluso (SCCLEG/4/2012/PREV) il controllo preventivo di legittimità per i contratti stipulati dall'Università degli studi di Trento, sia perché l'art. 3, comma 3, del decreto legislativo 18 luglio 2011, n. 142 prevede che per il controllo di legittimità sugli atti dell'Università di Trento "si applicano le disposizioni previste dalle norme di attuazione dello Statuto speciale di autonomia del Trentino Alto-Adige/Sudtirolo per gli atti della provincia" tra i quali non rientravano, per il disposto dell'allora vigente D.P.R. 15 luglio 1988, n. 305, gli atti e i contratti di cui al richiamato art. 7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sia perché il decreto legislativo 14 settembre 2011, n. 166, ha escluso ogni forma di controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti sugli atti delle Province autonome).

È stato, invece, affermato (SCCLEG/5/2012/PREV) che la determinazione dell'Agenzia delle dogane di attribuzione di un incarico di consulenza legale, attesa la specialità della disciplina di cui all'art. 3, comma 1, lett. f-bis e f-ter, della legge n. 20 del 1994, rispetto al disposto di cui all'art. 8, comma 2, del d.lgs. n. 300 del 1999 ed all'art. 27, comma 5, della legge n. 340 del 2000, deve essere assoggettata al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti.

Conseguentemente, è stato ricusato il visto e la conseguente registrazione del provvedimento di approvazione di conferimento ad un Avvocato dello Stato di un incarico di collaborazione coordinata e continuativa, ai sensi dell'art.7, comma 6, del d.lgs. n.165/2001, per la consulenza ed assistenza legale, in via breve, degli Uffici centrali e della Direzione Interregionale per il Lazio e l'Abruzzo della medesima Agenzia, in quanto carente dei requisiti relativi sia al necessario espletamento della procedura comparativa per la scelta del soggetto professionalmente più adeguato ai requisiti fissati dall'amministrazione conferente sia alla temporaneità dell'incarico che dovrebbe essere volto a sopperire ad esigenze non durature di professionalità altamente qualificate alle quali l'amministrazione non possa far fronte con il personale in servizio. (SCCLEG/23/2012/PREV).

Un'ultima delibera (SCCLEG/25/2012/PREV) ha affermato che la Commissione esaminatrice di un concorso per la selezione di personale esterno, col quale stipulare un contratto di collaborazione coordinata e continuativa, non può procedere alla disapplicazione della clausola del bando ritenuta illegittima (in quanto riserva la procedura ai soli cittadini

italiani), ma deve, ove ne ricorrano i presupposti, segnalare all'amministrazione la necessità di procedere alla sua rimozione in autotutela e di riaprire i termini per non ledere la *par condicio* dei concorrenti.

3. Richieste di registrazione con riserva

Nel corso del 2012 le Sezioni Riunite in sede di controllo hanno preso in esame due questioni per le quali il Governo si è avvalso dell'istituto della richiesta di registrazione con riserva di cui all'art. 25 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni.

In particolare, con delibera N. 2/CONTR/12, del 2 febbraio 2012, le Sezioni Riunite si sono pronunciate in ordine alla richiesta di registrazione con riserva di due provvedimenti:

- il d.m. 8 marzo 2011 di revoca di un incarico dirigenziale non generale presso il Ministero dell'economia e delle finanze;

- il successivo dPCM 1 giugno 2011 concernente il conferimento al predetto dirigente di un incarico dirigenziale di livello generale, per compiti di consulenza studio e ricerca presso la Ragioneria generale dello Stato, ex art. 7, comma 6, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 maggio 2010, n. 125.

La Sezione del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni centrali dello Stato aveva ricusato il visto in quanto aveva ritenuto entrambi i provvedimenti non conformi a legge poiché il posto di funzione dirigenziale, istituito ai sensi del citato art. 7, comma 6 del decreto-legge n.78 del 2010, doveva essere considerato di carattere transitorio, in quanto la norma aveva il limitato scopo di salvaguardare le posizioni soggettive dei dirigenti generali collocati in posizione di fuori ruolo presso gli organi di controllo di enti pubblici oggetto di soppressione o di fusione ad opera del medesimo decreto-legge n. 78 (nel caso di specie il soppresso IPSEMA). Ne conseguiva che, secondo la Sezione del controllo, i relativi incarichi potevano essere conferiti esclusivamente ai soggetti rientranti dal fuori ruolo istituzionale, dovendosi ritenere riassorbiti i relativi posti di funzione al venir meno della predetta esigenza.

Le Sezioni Riunite hanno ritenuto che fosse venuto meno l'unico motivo di illegittimità alla base del rifiuto di visto sostenendo l'ammissione al visto e la successiva registrazione dei due provvedimenti. Il predetto collegio è pervenuto a tale decisione sulla base di una differente interpretazione del più volte citato art. 7, comma 6 del decreto-legge n. 78 del 2010 che avrebbe inteso disporre la trasformazione permanente (e non transitoria) dei posti di funzione dirigenziale, corrispondenti allo

svolgimento di incarichi presso gli organi di revisione degli enti soppressi, in posizione di livello dirigenziale generale nella pianta organica dei dicasteri interessati.

Il nuovo regolamento di organizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze, peraltro, nell'effettuare la ricognizione dei posti esistenti nell'organico del ministero – prodromica alla effettuazione delle previste riduzioni – prendeva atto dell'avvenuta istituzione ad opera del citato articolo 7, comma 6, del decreto-legge n. 78 del 2010 del posto di funzione, oggetto del decreto di conferimento di incarico non ammesso al visto dalla Sezione di controllo.

La seconda delibera, N. 29/CONTR/12, del 19 novembre 2012, costituisce il primo caso in cui le Sezioni Riunite si sono pronunciate su un rifiuto di visto deliberato da una Sezione regionale di controllo. L'oggetto della pronuncia era circoscritto nei limiti dei soli profili di legittimità in base ai quali, nella sede collegiale competente, si è addivenuti alla ricusazione del visto.

In particolare la questione verteva sulla ricusazione, da parte della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, del visto e conseguente registrazione del decreto del Provveditorato Interregionale alle opere pubbliche per il Lazio, l'Abruzzo e la Sardegna – Sede coordinata dell'Aquila del 21 settembre 2011, n. 6198, con cui veniva approvato il progetto ed il relativo quadro economico concernente i lavori per il ripristino della funzionalità della sede della Questura di L'Aquila, fortemente danneggiata in seguito al terremoto del 6 aprile 2009 e il contratto relativo all'affidamento dei predetti lavori.

La competente Sezione di controllo regionale aveva ricusato il visto per due motivi:

- violazione del procedimento previsto per l'approvazione dei livelli di progettazione di cui all'art. 93 del d.lgs. n. 163 del 2006; in particolare, la redazione della progettazione esecutiva (del 5 maggio 2010) per i corpi "C" e "D" era stata effettuata anteriormente all'approvazione della progettazione del livello definitivo (avvenuta in data 23 luglio 2010);

- affidamento mediante aggiudicazione "a misura" pur in assenza dei presupposti espressi nell'art. 53, comma 4, del d.lgs. n. 163 sopra citato che prevede la facoltà di affidare "a misura" i contratti di appalto relativi a manutenzione, restauro e scavi archeologici nonché le opere in sotterraneo, ivi comprese le opere di fondazione, e quelle di consolidamento dei terreni. I lavori di cui si discute non sarebbero apparsi conformi al mero restauro, contenendo anche elementi di innovatività.

Il Governo, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, ha chiesto alla Corte dei conti l'avvio del procedimento di registrazione con riserva.

Le Sezioni Riunite hanno ritenuto essere venuti meno i motivi posti alla base del rifiuto di visto.

Per quanto concerne il primo profilo, relativo all'interpretazione dell'art. 93 del d.lgs. n. 163 del 2006, le Sezioni Riunite hanno ritenuto che i nuovi elementi forniti dall'Amministrazione a supporto dell'interpretazione che consente di superare la rigida scansione dei tre livelli di progettazione e di qualificarli come un "unico processo identificativo e creativo" consentissero di rivalutare la fattispecie all'esame, nei soli limiti relativi alla scansione temporale delle singole fasi della progettazione, nel senso della conformità a legge sotto tale esclusivo profilo del procedimento. In proposito, è stato affermato che merita accoglimento l'indirizzo interpretativo del citato art. 93 impartito dall'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture fondato su criteri logico-sistematici, in base al quale "i tre livelli di progettazione ... non vanno intesi come inderogabili ed autonomi adempimenti tecnico-amministrativi, rigidamente definiti nei contenuti e nella sequenza temporale, bensì come tappe significative di un unico processo identificativo e creativo", indirizzo che le Sezioni Riunite hanno ritenuto di fare proprio dal momento che esso proviene da organismo provvisto di speciale competenza e deputato ad una tale interpretazione e che appare degno di accoglimento. Inoltre, a supporto di tale tesi interpretativa, è stata richiamata la tendenza alla semplificazione della redazione e all'accelerazione dell'approvazione dei progetti recepita (e ribadita) nel nuovo periodo dell'art. 93, comma 2, del d.lgs. n. 163/2006, introdotto dall'art. 52 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito dalla legge 24 marzo 2012, n. 27.

In merito al secondo profilo non è stata ravvisata l'esistenza dei presupposti per considerare i lavori come "restauro e ripristino" in quanto i lavori progettati sui locali della Questura di L'Aquila avrebbero previsto "una serie di interventi di demolizione e ricostruzione, di riparazione, di chiusura vani, di realizzazione di aperture nei solai" e, in più, era stata prevista la "creazione" di un "impianto di lavaggio auto" e di un "impianto di distribuzione carburante". Dall'esame della questione, è emerso che la serie di interventi di demolizione e ricostruzione, di riparazione, di chiusura vani, di realizzazione di aperture nei solai altro non erano che meri interventi di restauro e ripristino, dall'altra, che gli impianti di lavaggio auto e di distribuzione carburante erano già esistenti e che si trattava esclusivamente di ripristinarli e rinnovarli. Il riferimento nel capitolato ad un "nuovo impianto di distribuzione carburante" andava inteso, alla stregua di quanto dichiarato dall'Amministrazione, nel senso del rifacimento dell'impianto preesistente.

4. Il controllo successivo di cui all'art. 10 del d.lgs. n. 123 del 2011

Nel corso del 2012 una nuova e importante competenza è stata attribuita agli Uffici di controllo preventivo di legittimità sugli atti delle Amministrazioni centrali dello Stato.

Si è, infatti, posta la questione concernente l'attuazione dell'art. 10, comma 1 del d.lgs. n. 123 del 2011, secondo il quale gli atti delle Amministrazioni centrali dello Stato ai quali si dà seguito sotto la responsabilità del dirigente, nonostante le osservazioni del competente ufficio di controllo (Ufficio centrale di bilancio – UCB), siano trasmessi, corredati dalle osservazioni e dalla relativa documentazione, al "competente ufficio di controllo della Corte dei conti". Al riguardo sono insorti dubbi in ordine alla tipologia di controllo alla quale debba essere ricondotto l'esame della Corte dei conti sui predetti atti, e, in particolare, alla possibilità di ipotizzare una nuova fattispecie di controllo preventivo di legittimità.

Le Sezioni Riunite in sede di controllo, con delibera n. 9/CONTR/12 del 27 marzo 2012, in primo luogo, hanno escluso che gli atti trasmessi alla Corte ai sensi del citato art. 10 si possano ricondurre al controllo successivo ex comma 4, dell'art. 3 della legge n. 20/94, "atteso che tale controllo si esplica sulle gestioni nel loro complesso ovvero su segmenti definiti di attività amministrativa, al fine di accertarne la legittimità e la regolarità e non su singoli atti". In secondo luogo hanno altresì escluso che dalla citata disposizione derivi una nuova fattispecie di controllo preventivo di legittimità per un duplice ordini di motivi: a) la fattispecie in esame non è assimilabile all'ipotesi di cui al comma 1, dell'art. 3, della legge n. 20 del 1994, che prevedeva tra gli atti da inviare alla Corte per il controllo preventivo di legittimità i provvedimenti ai quali si dava corso d'ordine del ministro (lett. i), trattandosi di una disposizione che è stata considerata implicitamente abrogata, in quanto sostanzialmente priva di oggetto, a seguito della soppressione, da parte dell'art. 14 del d.lgs. n. 43 del d.lgs. n. 430 del 1997, dell'art. 64, del r.d. n. 2440 del 1923, che riconosceva al ministro la facoltà di disporre il corso del provvedimento o del titolo di pagamento, con ordine scritto al capo della ragioneria; b) non è ipotizzabile una reintroduzione dell'istituto dell'ordine scritto, oggi affidato al dirigente e non più al ministro, con conseguente riconducibilità dell'atto sub lett. i), del richiamato comma 1, comunque preclusa proprio dal tenore dell'art. 10 in esame, che prevede che l'atto acquisti efficacia pur in presenza di osservazioni. Ciò esclude di per sé che il provvedimento possa essere assoggettato a controllo preventivo di legittimità, avente ad oggetto per sua natura atti ai quali può darsi esecuzione solo successivamente all'esito positivo dell'esame della Corte, dal quale consegue l'efficacia.

Le Sezioni Riunite nella citata pronuncia hanno affermato che l'invio dell'atto alla Corte dei conti da parte degli Uffici centrali di bilancio (ma ciò

vale anche per le ragionerie territoriali) “è finalizzato non già ad una mera comunicazione, bensì richieda da parte dell’Organo di controllo esterno un esame attento dello stesso al fine di valutare la fondatezza delle osservazioni ovvero il corretto esercizio della facoltà che la norma riconosce al dirigente di non conformarsi alle indicazioni dell’ufficio di controllo di ragioneria. La Corte è chiamata dunque ad esercitare anche su questi provvedimenti la funzione di carattere generale di garante del corretto uso delle risorse pubbliche, che si esprime anche nella valutazione della conformità a legge degli atti adottati dall’amministrazione”. Tale funzione potrebbe essere compromessa qualora l’amministrazione fosse libera di superare i rilievi dell’ufficio di controllo di ragioneria senza che l’esercizio di tale facoltà fosse sottoposta al vaglio di un organo esterno e neutrale, al quale è demandata la verifica dei presupposti previsti dalla legge.

Quanto all’individuazione degli uffici della Corte dei conti competenti a svolgere l’esame degli atti trasmessi ai sensi dell’art. 10 del d.lgs. n. 123 del 2011, le Sezioni Riunite hanno ritenuto che “non si può pertanto prescindere dalla considerazione che il controllo demandato alla Corte su tali atti, per il contenuto della valutazione (conformità a legge) e per le procedure da seguire, non possa che essere ricondotto nell’ambito del controllo di legittimità, seppur successivo a causa dell’intervenuta efficacia dei provvedimenti medesimi. Detto procedimento di controllo - da attuare con le consuete modalità procedurali - si potrà concludere con esito positivo ovvero con una dichiarazione di non conformità a legge, a seguito della quale l’amministrazione adotterà le consequenziali misure di competenza anche in relazione agli eventuali profili di responsabilità del dirigente.

A seguito dell’interpretazione fornita dalle Sezioni Riunite con la delibera n. 9/CONTR/12 sono quindi iniziati a pervenire agli Uffici di controllo preventivo di legittimità per il relativo esame gli atti trasmessi ai sensi del più volte citato art. 10 del d.lgs. n. 123/2011.

CAPITOLO IV

L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

1. Premessa

A fronte di un quadro normativo ormai stabile, l'attività della Sezione si è andata sempre più caratterizzando per le modalità concomitanti di resa dei referti e delle pertinenti osservazioni e raccomandazioni in essi contenute, modalità scandite dall'art. 3 della legge n. 20/94.

Un controllo tempestivo consente di intercettare comportamenti non conformi a legge o al buon andamento, in relazione ai quali l'ordinamento prescrive l'obbligo di riesame da parte dell'Amministrazione, con il correlativo dovere di rivalutare le modalità di svolgimento entro il perimetro legalità-buon andamento individuato in sede di referto. Nessuna possibilità di cogestione, quindi, bensì apporto tecnico di fondamentale importanza per praticare l'autocorrezione.

Condizione fondamentale per realizzare tutte le potenzialità della legge n. 20/94 è, dunque, la tempestività dei referti di controllo, ossia la loro capacità di inserirsi nel circuito istituzionale quando l'autocorrezione sia ancora possibile.

Nelle linee di indirizzo della Sezione vi è, dunque, di licenziare referti con valutazioni aggiornate alle situazioni esistenti al momento del loro deposito, in modo da rappresentare una visione fedele dello stato delle cose su cui intervenire.

Nell'anno 2012 questo indirizzo ha avuto una pertinente applicazione e sempre più dovrà averla negli anni futuri, così da consentire di approvare relazioni che siano idonee ad incidere, su irregolarità ed inefficienze dell'attività amministrativa.

2. Indagini approvate nel corso del 2012

La Sezione centrale di controllo successivo sulle Amministrazioni dello Stato, ha esaminato nel corso del 2012 molteplici gestioni incentrate sempre su tematiche di particolare rilievo che hanno riguardato molteplici settori dell'Amministrazione statale.

Nella articolata serie di indagini svolte nell'anno, particolare rilevanza ha rivestito il tema della riorganizzazione dell'apparato della pubblica amministrazione, che è apparso come trasversale e suscettibile di analisi gestionali le cui ricadute hanno interessato vari livelli organizzativi.

Di particolare interesse sotto questo profilo è stata l'indagine relativa alla "Riorganizzazione dei controlli interni ai sensi del decreto legislativo n. 150/2009" (approvata con deliberazione n. 14/2012/G), che ha evidenziato ritardi ed incertezze applicative nell'implementazione degli istituti - oggettivamente di non facile applicabilità - conferenti alla valutazione della *performance* individuale e alla conseguente remunerazione del merito, non agevolata dai numerosi interventi normativi adottati successivamente all'entrata in vigore del decreto di riorganizzazione dei controlli in ragione della crisi economica in cui versa il Paese, e dal clima non sempre favorevole all'interno delle strutture e del personale destinatario riferito da tutte le Amministrazioni. Sono, inoltre, apparse limitate e non sempre funzionali ad un soddisfacente assolvimento delle funzioni le risorse - umane, strumentali e finanziarie - destinate al funzionamento degli Organismi di valutazione. In particolare, il personale di supporto, oltre che di numero esiguo, non sempre è provvisto delle competenze tecniche - economiche e statistiche - che si ritengono essenziali.

Essenzialmente incentrato su profili di carattere organizzativo è stato anche il controllo svolto sullo Stato di attuazione del processo di soppressione ed incorporazione degli enti ed organismi pubblici di cui all'art. 7 del D.L. n. 78/2010 (convertito dalla legge n.122/2010) che ha mostrato criticità ricorrenti, principalmente riconducibili alla incompiutezza delle disposizioni che disciplinano il processo menzionato ed ai suoi tempi di implementazione, alle modalità e tempi di trasferimento delle risorse finanziarie, al mancato approntamento di metodologie idonee alla valutazione dei risparmi conseguenti alla soppressione (vedi deliberazione n. 1/2012/G)

Altra indagine che si è soffermata ad analizzare, sia pur a *latere*, i profili organizzativi è stata quella che si è occupata della gestione delle opere di edilizia penitenziaria" (vedi deliberazione n. 11/2012/G), che ha messo in luce molteplici criticità sia nella realizzazione, utilizzo e gestione degli istituti carcerari, che nell'impiego del personale della polizia penitenziaria e nell'uso di strumenti di controllo elettronico per i detenuti ai domiciliari, rivelatisi di costo assai elevato.

Può, infine, essere inserita in tale contesto anche la relazione avente ad oggetto i "Risultati conseguiti in termini di valorizzazione del patrimonio culturale" (approvata con deliberazione n. 15/2012/G), che ha approfondito le attività poste in essere dalla "Direzione Generale per la valorizzazione del patrimonio culturale" - istituita con D.P.R. n. 91 del 2 luglio 2009 in controtendenza con la linea di risparmio che impone la riduzione degli uffici dirigenziali - intestataria di un ruolo certamente innovativo rispetto ai più tradizionali compiti di tutela che connotano l'azione degli altri uffici del Ministero dei beni ed attività culturali, dovendosi occupare di promozione della conoscenza e di sviluppo della cultura.

Hanno, invece, affrontato le problematiche connesse al comparto delle entrate le indagini svolte sulla “Evoluzione nell'operatività degli studi di settore” e sulla “Mancata emanazione delle modalità applicative dell'imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili” (approvati, rispettivamente, con delibera n. 9/2012/G e n. 7/2012/G). Si deve, alla prima, un'attenta analisi dell'efficacia del sistema nell'ambito delle procedure di accertamento fiscale e la verifica degli effetti sul livello di adesione del contribuente e sull'emersione spontanea di base imponibile. L'altra indagine, invece, dopo aver approfondito le cause della limitata attuazione della predetta imposta, istituita dalla legge 21 novembre 2000, n. 342, e trasformata dal decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, in tributo proprio regionale a decorrere dal 1° gennaio 2013, ha prospettato l'opportunità di prescrizioni di carattere generale, coordinate e concordate in sede di Conferenza unificata al fine di favorire uniformità di disciplina nelle regioni ordinarie ed evitare che elementi operativi o di dettaglio possano condurre a discriminazioni tra le diverse regioni.

Sempre per il settore delle entrate va segnalata anche l'indagine sul “Ruolo svolto dal Comitato di consulenza e garanzia in rapporto con gli altri attori del processo di privatizzazione” (approvata con delibera n. 19/2012/G).

Sul versante della spesa per investimenti, molteplici i Fondi che sono stati sottoposti a controllo nell'anno, la cui analisi ha consentito di esaminare complessi settori dell'attività statale, verificando nel contempo il livello di utilizzazione delle risorse, a volte ingenti, messe a disposizione. In particolare, l'attenzione del controllo si è incentrata sul “Fondo per le Politiche della Famiglia”, la cui gestione è intestata al Dipartimento della Presidenza del Consiglio dei Ministri (vedi deliberazione n. 2/2012/G); sul “Fondo ordinario per gli enti e le istituzioni di ricerca”, previsto dall'art. 1 del decreto legislativo n. 204/98, di cui il MIUR gestisce la parte più cospicua (vedi deliberazione n. 3/2012/G); sul “Fondo salvataggio alle imprese in difficoltà” (oggi soppresso dall'art. 7, comma 23 del D.L. n. 83/2012 conv. con mod. dalla legge n. 134/2012), la cui *governance* era intestata all'attuale Ministero dello sviluppo economico cui spettava il continuo raccordo con la Commissione europea, referente finale delle singole sovvenzioni (vedi deliberazione n. 5/2012/G).

Ulteriori indagini si sono, poi, interessate di verificare lo stato di realizzazione di alcuni programmi di investimento finanziati nel settore della difesa e degli aiuti internazionali. Si tratta, rispettivamente, dell'indagine sulla “Gestione delle risorse allocate sul capitolo 7120, articolo 4 del Ministero della difesa” (approvata con deliberazione n. 4/2012/G), e di quella sui “Contributi alle organizzazioni non governative per la realizzazione dell'attività di cooperazione” (approvata con deliberazione n.

8/2012/G), che si è incentrata sui progetti triennali di vario genere e sui progetti Info/Eas, finanziati sul bilancio del Ministero degli affari esteri.

Si sono, invece, occupate degli interventi nel settore dell'ambiente le indagini sulla "Emergenza socio-economica-ambientale nel bacino del fiume Sarno" (vedi deliberazione n. 16/2012/G), che ha preso in esame i risultati raggiunti dai Commissari delegati dal marzo 2003 all'aprile 2012 in base ad ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri, emanate ai sensi dell'art. 5 della legge n. 225/1992; e quella sulla "Gestione del fondo per la tutela dell'ambiente e la promozione dello sviluppo del territorio" (vedi deliberazione n. 6/2012/G), che ha denunciato le notevoli criticità che informano tali contributi, la cui concessione avviene in violazione delle regole del procedimento e per motivazioni ultronee rispetto alle finalità di tutela dell'ambiente e di promozione dello sviluppo del territorio, previste dalla legge.

Profili di notevole rilievo finanziario e gestionale sono stati denunciati anche dall'indagine relativa alla gestione degli interventi di recupero delle somme pagate dallo Stato, in luogo degli allevatori, per eccesso di produzione di latte rispetto alla quota di pertinenza, i cui esiti sono stati approvati con delibera n. 20/2012/G. Il referto - che ha ricostruito lo stato della tormentata gestione afferente ai recuperi delle ingenti somme che si sono tradotte in un esborso complessivo nei confronti dell'Unione europea, ad oggi, di oltre 4,4 miliardi di euro - ha illustrato con dovizia di particolari le conseguenze che tale *modus operandi* ha prodotto a livello europeo e i suoi effetti sul fronte interno, in particolare, per quanto attiene al debito sommerso che si è venuto a creare a seguito delle anticipazioni da parte della Tesoreria statale.

Di particolare interesse anche le indagini sulla realizzazione di opere infrastrutturali. Si cita, al riguardo, la relazione sulla gestione dei lavori sulle Grandi Stazioni che ha analizzato lo sviluppo e lo stato di attuazione del "Programma Grandi Stazioni" - inserito nel novero dei "Sistemi urbani", inclusi nel I Programma delle infrastrutture strategiche approvate con delibera CIPE n. 121/2001 - e, in particolare, l'evoluzione progettuale e la gestione delle opere complementari inerenti alle 13 maggiori stazioni ferroviarie nazionali, assistite da finanziamento pubblico (approvata con deliberazione n. 13/2012/G). Relativamente alle opere destinarie di finanziamento pubblico, sono state evidenziate le criticità e le anomalie sostanziali e procedurali insorte sin dal primo tentativo di accorpamento degli interventi in un unico lotto con affidamento a *general contractor* e dai pesanti ritardi nella tempistica di definizione della progettazione esecutiva e di attuazione degli interventi, per alcuni dei quali l'orizzonte temporale dell'effettivo completamento si è spostato alla fine dell'anno 2015 e rischia ulteriori rinvii a causa di eventi conflittuali recenti.

Uno specifico approfondimento è stato, inoltre, svolto sul "Rifinanziamento del Fondo infrastrutture" (vedi deliberazione n. 10/2012/G), che ha verificato la tempestività e l'efficacia delle iniziative assunte a livello ministeriale per dare puntuale attuazione all'art. 46 del D.L. n. 78/2010, conv. con mod. dalla legge n. 122/2010, che ha previsto la revoca dei mutui contratti con la Cassa depositi e prestiti S.p.A. entro il 31 dicembre 2006, con oneri a totale carico dello Stato, interamente non utilizzati (c.d. "mutui dormienti"), e la devoluzione delle risorse così liberate al finanziamento di opere strategiche, con priorità per il Sistema MO.S.E.

In tema di contrattualistica pubblica, l'annuale relazione della Sezione sui Contratti segreti o caratterizzati da particolari misure di sicurezza prevista dall'art. 17 del decreto legislativo n. 163/06 (vedi deliberazione n. 12/2012/G) ha visto la conferma del fenomeno della progressiva estensione dell'utilizzo della strumentazione giuridico - amministrativa relativo a questa tipologia di contratti pubblici, già segnalato nel precedente referto.

3.Ulteriori attività svolte dalla Sezione

Nel corso del 2012 sono state, inoltre, svolte le sottoindicate attività di monitoraggio che, ormai da tempo, la Sezione svolge con carattere di continuità, sia sul bilancio dello Stato che sulle misure consequenziali adottate in esito alle proprie indagini

3.1. I monitoraggi sulle entrate e sulle spese

I monitoraggi in questione - funzionali alle attività di controllo, non solo della Sezione centrale – consentono, attraverso l'incrocio di dati contabili, finanziari ed economici, classificati in modo sintetico, di avere notizie circa l'andamento gestionale di programmi e/o consistenti nuclei di risorse e di gestire in maniera integrata gli obiettivi del controllo, inserendo un metodo di pianificazione a ciclo continuo, basato su un'attività di reportistica sistematica, continua e puntuale.

Oggetto di controllo continuativo sono stati:

- a) gli andamenti delle entrate erariali. Il controllo ha avuto il precipuo scopo di evidenziare le variazioni intervenute mensilmente e, per quanto, possibile, le loro cause;
- b) i Magazzini dello Stato, i cui esiti sono stati trasfusi in apposta referto che viene trasmesso annualmente alle Sezioni Riunite per la Relazione sul Rendiconto Generale dello Stato;
- c) le partite di spesa che presentano elementi sintomatici di criticità. Tale controllo ha comportato interrogazioni sui sistemi informatici RGS-Cdc

e Finanza Statale per l'acquisizione dei dati contabili afferenti a 13 Amministrazioni statali e a n. 705 capitoli di spesa, previamente individuati, di particolare interesse per l'attività di indagine della Sezione Centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, nonché per la successiva attività di programmazione da parte del medesimo organo collegiale, al fine di monitorare analiticamente la movimentazione delle risorse finanziarie stanziata nell'esercizio, che ammontano a circa 532 miliardi di euro. Specifici approfondimenti sono stati, inoltre, effettuati su alcuni capitoli-fondo.

- d) lo stato di realizzazione delle infrastrutture strategiche di interesse nazionale, attraverso l'individuazione e la dinamica delle risorse finanziarie utilizzate, delle procedure eccezionali e accelerate previste dalle norme di attuazione della legge n. 443/01 e dal decreto legislativo n. 163/06, nonché delle delibere CIPE inerenti all'attuazione e al finanziamento delle predette iniziative. Nel periodo all'attenzione, l'attività di rilevamento ed elaborazione dei dati contabili del cap. 7060 del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha comportato l'effettuazione di 40 interrogazioni (10 a trimestre) attraverso il sistema integrato RGS-Cdc, cui ha fatto seguito una complessa attività di consultazione del sistema Finanza Statale (per oltre n. 800 operazioni), al fine di imputare, correttamente e puntualmente, a ciascuna opera i correlativi impegni e pagamenti.

3.2 Il monitoraggio sugli esiti del controllo eseguito

Particolare rilevanza riveste nelle attività della Sezione la verifica delle misure effettivamente assunte in esito alle delibere della Sezione di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, comunicate in adesione a quanto disposto dall'art. 3, comma 6, legge n. 20/1994.

Anche per quest'anno, l'analisi di tali esiti è stato oggetto di una apposita relazione (approvata con deliberazione n. 18/2012/G) nella quale si è dato conto delle "modalità di adeguamento da parte delle amministrazioni dello Stato alle osservazioni formulate nell'anno 2011". La relazione offre una visione panoramica delle indagini concluse nell'anno in questione, per ognuna delle quali sono poste a raffronto in apposite schede le osservazioni più significative mosse dalla Sezione e le misure consequenziali al riguardo adottate, quali esse sono state comunicate dalle Amministrazioni controllate, in adesione a quanto disposto dall'art. 3, comma 6, legge n. 20/1994.

Nel rinviare alla sopra citata relazione per un quadro completo delle diverse tipologie di "misure consequenziali" adottate e delle indagini che le hanno in qualche modo "determinate", si reputa opportuno fornirne una panoramica, che dia sinteticamente conto delle diverse tipologie di "misure consequenziali" attivate su iniziative della Sezione.

Deve, dunque, preliminarmente, rilevarsi che in alcuni casi, le esigenze rappresentate dalla Corte sono state fatte proprie dalle Autorità di vertice che ne hanno trasfuso il contenuto nell'ambito delle direttive annuali, prescrivendo agli uffici operativi specifici obiettivi il cui raggiungimento potrà consentire di superare le anomalie e le disfunzioni rilevate dall'indagine. Vanno al riguardo richiamate le direttive annuali del Ministro delle politiche agricole e forestali e di quello per i beni e le attività culturali nelle quali hanno trovato adeguato seguito alcune delle osservazioni formulate, rispettivamente, dalle indagini relative agli "Interventi del Corpo forestale dello Stato per la lotta contro gli incendi boschivi" e sullo "Stato di manutenzione dei siti archeologici" (approvate, rispettivamente, con le deliberazioni n.18/2011/G e n. 4/2011/G).

In linea con le osservazioni e le raccomandazioni formulate dalla Sezione, sono stati emessi anche provvedimenti normativi, la cui approvazione era stata sollecitata nella relazione finale, per ovviare a talune problematiche non altrimenti superabili. Molteplici sono le indagini che vanno in tal senso richiamate. Iniziamo da quella sul "Piano nazionale di edilizia abitativa" (vedi deliberazione n. 20/2011/G), a seguito della quale la competente Direzione Generale ha promosso le modifiche che hanno semplificato le relative procedure, approvate nell'ambito dei decreti legge n. 201 del 2011 (art. 45, commi 3 e 4) e n. 1 del 2012 (art. 58).

Anche l'introduzione nell'ordinamento della definizione di "giovane imprenditore ittico" ad opera dell'art. 4 del decreto legislativo n. 4 del 9 gennaio 2012 è stata determinata dalle raccomandazioni in tal senso formulate dalla relazione sulla "Gestione del Fondo per l'imprenditoria giovanile nel settore dell'agricoltura" (vedi deliberazione n. 9/2011/G).

Si deve, poi, alle conclusioni cui è pervenuta l'indagine sulla "Gestione dei pagamenti non andati a buon fine" (vedi deliberazione n. 7/2011/G), l'adozione del D.M. del 9 febbraio 2012 che, al dichiarato fine di tener conto di quanto messo in luce dall'indagine, ha modificato ed integrato le Istruzioni dei servizi di tesoreria.

Soffermandosi sui controlli conclusi nell'anno appena trascorso meritano di essere richiamate le misure conseguenziali già comunicate in esito all'indagine concernente la "Mancata emanazione delle modalità applicative dell'imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili" dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri che - dimostrando di condividere quanto prospettato dalla delibera - ha reso noto che le decisioni sulle modalità operative del tributo regionale saranno decise in sede di Conferenza Unificata. A tal fine si è comunicato di aver già invitato tutte le Istituzioni a far pervenire elementi e documentazione utili al fine di consentire l'avvio dell'istruttoria, attraverso la convocazione di incontri, a

livello tecnico, volti alla condivisione di modalità applicative da sottoporre alle determinazioni dell'Organo collegiale.

Molteplici sono, poi, i casi in cui i referti della Sezione hanno determinato l'attivazione e/o il potenziamento di monitoraggi su ampi settori di attività che erano risultati, sotto questo profilo, carenti della dovuta attenzione da parte delle Amministrazioni competenti. Rileva in tal senso, quanto rappresentato dal Ministero per le politiche agricole e forestali, per entrambe le indagini già sopra richiamate relative al "Fondo per l'imprenditoria giovanile in agricoltura" e agli "Interventi del Corpo forestale dello Stato per la lotta contro gli incendi boschivi". Anche il Ministero per i beni e le attività culturali e il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca hanno dato atto di aver svolto le attività ricognitive richieste per quanto concerne l'utilizzo delle risorse assegnate, rispettivamente, alle Soprintendenze per i beni archeologici per le relative attività di manutenzione, ed alle Università per la gestione delle risorse stanziare sul "Fondo per l'edilizia universitaria".

Altre indagini hanno, invece, indotto le Amministrazioni ad attivare processi accelerativi in settori nei quali si erano registrati forti ritardi. Si rammentano, al riguardo, le misure poste in essere dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali sia per superare le carenze conoscitive delle modalità di impiego economico e contabile delle risorse prelevate dal "Fondo per l'erogazione ai lavoratori dipendenti del settore privato dei trattamenti di fine rapporto di cui all'art. 2120 cod. civ." evidenziate dall'indagine sulla "Utilizzazione del TFR da parte delle Amministrazioni statali", sia per quanto attiene alla mancata attuazione delle prescrizioni in materia di pubblicità e trasparenza dettate dal sopra citato decreto legislativo n. 150, evidenziate dalla già citata indagine sulla "Riorganizzazione della dirigenza".

Anche sotto questo profilo, vanno richiamate ancora una volta le due indagini che hanno interessato il Ministero per le politiche agricole e forestali, in esito alle quali è stato dato atto che per superare le lacune emerse sulla preparazione professionale degli addetti al servizio antincendi è stato avviato un progetto diretto a formare ed addestrare tutte le figure che operano nel settore, mentre per ovviare alla limitata pubblicità dei bandi relativi all'utilizzazione del Fondo per l'imprenditoria giovanile in agricoltura è stata adottata una serie di misure finalizzate a potenziare il circuito informativo.

A completamento di questo quadro appare doveroso richiamare due indagini approvate nell'anno appena trascorso, per le quali si è avuto modo di apprezzare le iniziative comunicate. Ci si riferisce, sia al referto sull'"Imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili", - in esito alla quale la Presidenza del Consiglio dei Ministri, ha reso noto che, in linea

con quanto prospettato dalla Sezione, le decisioni sulle modalità operative del tributo regionale saranno decise in sede di Conferenza Unificata; ed alla relazione sulla “Gestione del Fondo per la tutela dell’ambiente e la promozione dello sviluppo del territorio”, che ha determinato la segnalazione da parte del Ministro dell’economia e delle finanze al Presidente del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, delle disfunzioni ivi evidenziate.

Deve, dunque, conclusivamente ritenersi che le indagini portate avanti dalla Sezione hanno avuto una effettiva ricaduta sul piano degli interventi di competenza degli organi politici e delle Amministrazioni.

4. Prospettive per il 2013

Il programma di controllo deliberato dalla Sezione per l’anno 2013, che si inserisce nella programmazione per il triennio 2013-2015, è caratterizzato da una ampia gamma di indagini classificate in categorie, in cui sono inseriti i diversi interventi: entrate, organizzazione, innovazione e sviluppo delle pubbliche Amministrazioni, investimenti e infrastrutture strategiche, tutela dell’ambiente e del territorio, politiche agricole, politiche sociali e della previdenza, promozione e sostegno all’economia, scuola, università e ricerca, beni culturali e turismo, difesa.

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

La gestione delle pertinenti istruttorie e le modalità di deferimento delle relazioni conclusive al competente collegio saranno sempre più ispirate al principio della concomitanza, in modo da deliberare tempestivamente circa eventuali irregolarità gestionali o gravi deviazioni da obiettivi, procedure e tempi di attuazione dei programmi, nonché all’obiettivo di

segnalare tempestivamente significativi ritardi nella realizzazione di piani e programmi e nell'erogazione di contributi, al fine di consentire alle Amministrazioni interessate l'adozione di provvedimenti idonei a rimuovere le pertinenti disfunzioni e la mancata utilizzazione delle risorse stanziare.

In conformità alle prassi già adottate, sono state confermate, anche per il 2013, a sostegno della attività di controllo sulla gestione propriamente intesa, le attività di monitoraggio sul comparto entrate, sulle partite di spesa che presentano elementi di criticità sintomatici di inefficienze nella gestione delle risorse pubbliche, sui magazzini dello Stato, sugli esiti del controllo eseguito e sullo stato di realizzazione delle infrastrutture strategiche di interesse nazionale.

CAPITOLO V

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

1. Il contesto normativo

Negli ultimi anni, come già segnalato nella precedente relazione, numerose sono state le novità normative che hanno interessato la gestione degli Enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, e, conseguentemente, l'attività di controllo che la Sezione svolge sugli stessi.

Ripetuti sono stati gli interventi volti al contenimento della spesa pubblica recati dalle leggi finanziarie e dalle manovre approvate nel 2009 (decreto-legge n. 78/2009, convertito dalla legge n. 133/2009), nel 2010 (decreto-legge n. 78/2010, convertito dalla legge n. 122/2010) e nel 2011 (decreto-legge n.98/2011, convertito dalla legge n. 111/2011 del 15 luglio 2011).

In più di un'occasione tali provvedimenti legislativi hanno disposto la fusione e l'incorporazione di enti pubblici.

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

Sulla graduale trasformazione delle istituzioni pubbliche stanno influenzando in maniera considerevole le ripetute misure di razionalizzazione degli enti attraverso la riduzione delle strutture e la ricollocazione delle funzioni - ed in specie di quelle esercitate da enti di modeste dimensioni - operanti in settori omogenei.

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

2. Profili funzionali

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

Sul punto si è già osservato per il passato che la nozione di "ente pubblico", cui si è riferita la legge 259/1958, è suscettibile di essere riferita a soggetti giuridici che, pur non potendo ricondursi alla generale nozione di Ente pubblico, vengono, ciononostante, sottoposti a controllo perché a finanza parzialmente o totalmente derivata dallo Stato, od in quanto, pur avendo una connotazione privatistica e pur conducendo una gestione sulla base di moduli civilistici, fruiscono di un apporto al patrimonio da parte dello Stato in capitale, servizi o beni, o mediante la concessione di garanzia finanziaria.

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

Sul punto è da segnalare la sottoposizione al controllo ex articolo 12 della Legge n. 259/1958 della gestione dell'Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane" ICE (art.22 del decreto legge n. 201 del 6 dicembre 2011, convertito dalla legge n. 214/2011), alla quale sono state trasferite le funzioni esercitate dal soppresso ICE, già controllato dalla Sezione.

Si soggiunge che la Sezione, nel 2012, ha ritenuto di riferire al Parlamento sui documenti contabili di "chiusura" di alcuni enti soppressi nel biennio 2010-2011, nell'ambito della manovra finanziaria che è proseguita con il decreto-legge n. 95/2012 sulla *spending review* (convertito dalla legge n. 135/2012). Ciò anche allo scopo di verificare le risultanze finali delle relative gestioni, quali quelle dell'Istituto nazionale previdenza dipendenti amministrazione pubblica (INPDAP), dell'Istituto di previdenza per il settore marittimo (IPSEMA), dell'Ente nazionale di previdenza e assistenza per i lavoratori dello spettacolo (ENPALS), del Comitato per l'intervento nella SIR e in settori ad alta tecnologia, dell'Istituto per gli affari sociali (IAS), della Stazione sperimentale per le conserve alimentari, del Comitato nazionale per il collegamento fra il Governo italiano e la Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (COMITATO FAO).

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

Sull'argomento è da segnalare l'audizione, tenutasi lo scorso mese di

giugno, dinanzi alla Commissione bicamerale di controllo sulle attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale, che ha riguardato, in particolare, un'indagine conoscitiva sulla gestione del patrimonio immobiliare degli enti previdenziali pubblici e privati.

Nel corso dell'audizione i rappresentanti della Sezione hanno fornito una serie di elementi e dati molto puntuali che hanno consentito alla Commissione di ottenere un quadro aggiornato degli assets immobiliari pubblici e privati e dei rischi che il particolare attuale andamento del mercato immobiliare sarebbe suscettibile di determinare per eventuali dismissioni di tale patrimonio.

3. Dati quantitativi

Nel 2012 gli enti sottoposti al controllo della Corte hanno raggiunto, complessivamente, il numero di 307. Di essi, 227 sono enti pubblici, 34 società e 46 persone giuridiche private diverse dalle società.

Il contingente magistratuale, ben lontano da quello fissato in 27 unità, conta attualmente 11 unità (tre delle quali assegnate anche ad altra Sezione), alle quali si affiancano 5 magistrati in posizione aggiuntiva.

L'impegno del personale magistratuale e di quello amministrativo ha, comunque, consentito alla Sezione di realizzare anche quest'anno un'intensa attività deliberante, avendo questa riguardato la gestione condotta in 600 esercizi finanziari, da parte di 245 enti e società pubbliche (comprensivi dei n. 106 Automobile *clubs* locali e provinciali per i quali la Sezione riferisce in appendice al referto ACI). Di tali enti e società pubbliche, 46 sono controllati nelle forme di cui all'art. 12 della legge n. 259/1958; 193 nelle forme di cui all'art. 2 della stessa legge e 6 in base alla legge n. 20/1994.

4. Principali determinazioni di controllo

Di particolare rilievo sono stati, nel 2012, i referti sulla gestione finanziaria degli Enti e Società di cui si riassumono, di seguito, le risultanze:

-ANAS S.p.A. (esercizio 2010; determinazione n. 21 del 6 marzo 2012).

La società, pur nella negativa congiuntura economica internazionale, ha ottenuto un utile di esercizio di 10,15 milioni di euro, a conferma di un trend positivo conseguito grazie alla politica di efficientamento, messa in atto a partire dal 2006.

Il 2010 è stato l'ultimo anno nel quale l'ANAS ha ricevuto un corrispettivo di esercizio per le attività svolte nella gestione ordinaria della rete di 25.000 km affidatale.

La Corte ha rilevato come il finanziamento pubblico si riveli tuttora

necessario per le attività di investimento in nuove opere ed in manutenzioni straordinarie.

Le previsioni dell'art. 36 del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito in legge 15 luglio 2011, hanno inciso notevolmente sui compiti, sulla governance e sulla natura stessa di ANAS.

La norma citata prevede, in particolare, l'attribuzione alla istituenda "Agenzia per le infrastrutture stradali e autostradali", anche di competenze di carattere operativo, ad oggi espletate da ANAS, che viene configurata quale organo in house dell'Amministrazione.

Sul riassetto di ANAS è anche intervenuto il d.l. 29 dicembre 2011, n. 216, convertito nella legge 24 febbraio 2012, n. 14, che ha, tra l'altro, prorogato al 31 marzo prima e al 31 luglio poi, il termine per l'adozione dello Statuto della nuova Agenzia. Parallelamente, sono stati più volte prorogati, fino al 31 luglio 2012, anche i termini per il trasferimento delle sole partecipazioni nelle società miste con le Regioni aventi il ruolo di concedenti e quello per il subentro dell'Agenzia all'ANAS nel ruolo di concedente nei confronti delle concessionarie autostradali.

Il quadro delle competenze in materia autostradale è stato reso più complesso dall'attribuzione – ad opera dell'art. 36 del d.l. n. 1/2012 (che ha modificato l'art. 37 d.l. n. 201/2011) – ad un'Autorità indipendente di regolazione dei Trasporti di compiti regolatori specifici per il settore autostradale.

- Cassa depositi e prestiti S.p.A. (esercizio 2010; determinazione n. 16 del 24 febbraio 2012).

I risultati di bilancio conseguiti nell'esercizio 2010 sono stati complessivamente soddisfacenti, grazie all'impatto positivo generato dalla permuta azionaria perfezionata a dicembre 2010 con il MEF (1.077 milioni, di cui 948 riferiti a Poste Italiane e STMicroelectronics Holding e 129 a Enel), che ha neutralizzato gli effetti del difficile contesto macroeconomico dell'anno e dell'incidenza negativa per CDP, come per l'intero sistema bancario, della riduzione dei margini derivanti dal basso livello raggiunto nell'anno dai tassi di interesse. E' stata evidenziata una riduzione della liquidità netta dell'esercizio (da 9,6 a 8,6 miliardi), dopo la significativa diminuzione già registrata nel 2009 rispetto ai 13,9 miliardi del 2008.

La Cassa è stata ulteriormente valorizzata come strumento di politica industriale, con la partecipazione al Fondo italiano di investimento per le piccole e medie imprese e con la possibilità di assumere – attraverso il neo costituito Fondo Strategico Italiano – partecipazioni in società di rilevante interesse nazionale caratterizzate da una stabile situazione di equilibrio finanziario, patrimoniale ed economico e da adeguate prospettive di

redditività. La società ha continuato lo sforzo di proiezione internazionale attraverso la partecipazione a fondi d'investimento con gli analoghi organismi di investimento a lungo termine di Francia e Germania, oltre che con la BEI. E' stato adottato un nuovo piano industriale 2011-2013 finalizzato allo sviluppo dei nuovi business e in particolare del project finance.

L'esercizio 2010 si è caratterizzato per la permuta delle partecipazioni detenute in ENEL, Poste Italiane e STH con un ulteriore consistente pacchetto di azioni ENI.

La cessione della partecipazione del 30 per cento detenuta in Poste Italiane ha consentito di superare la latente situazione di conflitto d'interesse precedentemente configurabile per l'effettuazione, per conto di CDP, da parte delle stesse Poste, della raccolta del risparmio postale.

Con il rinnovo degli organi societari si è consolidato un nuovo equilibrio fra i ruoli dell'Amministratore Delegato, del Consiglio di Amministrazione e del Presidente, che ha assunto una funzione molto più incisiva per quanto riguarda le strategie della Società.

Tra le altre perduranti criticità da segnalare risaltano:

1) il rinvio dal 1° gennaio 2010 al 1° gennaio 2013 della conversione automatica delle azioni privilegiate in azioni ordinarie, con il conseguente protrarsi delle ambiguità ripetutamente segnalate dalla Corte sul regime contabile di tali azioni e sulle perplessità che ciò determina in ordine alle modalità di partecipazione delle Fondazioni bancarie in CDP;

2) il permanere di un fortissimo squilibrio fra gestione separata e gestione ordinaria, pur essendosi registrata la crescita, nell'esercizio, del risultato di gestione (passato dallo 0,6 all'1,5 in percentuale della separata).

- *INPS (esercizio 2011; determinazione n. 91/2012 del 26 ottobre 2012).*

La Corte, nel referto, ha segnalato l'esigenza di monitorare assiduamente l'incidenza delle riforme del lavoro e della previdenza obbligatoria sulla spesa pensionistica fino all'entrata a regime del sistema contributivo e di sottoporre a riesame il modello della previdenza complementare, la cui configurazione privata, se confermata, imporrà misure di rilancio, per incentivare le esigue iscrizioni e di razionalizzazione, per ridurre l'estrema polverizzazione dei Fondi.

E' stata altresì evidenziata la maturazione – in ambito governativo e parlamentare – del riassetto della governance dell'Istituto, nei profili della vigilanza ministeriale e dei controlli interni e nel ridisegno di ruoli e compiti degli organi di indirizzo e di gestione.

Ribadendo analoghe precedenti osservazioni, la Corte ha richiamato l'esigenza di una riflessione sul crescente ricorso a risorse umane esterne – nelle forme della somministrazione del lavoro a copertura dell'organico, dell'acquisizione di consulenze in appalto, dell'utilizzo generalizzato di procuratori e sostituti di udienza, del massiccio impiego di medici convenzionati – per le incidenze sullo svolgimento di funzioni istituzionali spesso delicate e di elevato rilievo sociale ed i rischi di perdita delle stesse capacità di autogoverno dell'Ente.

Le persistenti disfunzioni nell'invalidità civile inducono a privilegiare la unificazione nell'Istituto dell'intero procedimento – dalla prima visita alla erogazione delle prestazioni – attraverso una rinnovata disciplina delle competenze e delle singole sequenze.

E' stata anche evidenziata l'esigenza della intensificazione degli interventi volti a contrastare l'ampia area di evasione ed elusione degli obblighi contributivi.

Il livello ancora ingente del contenzioso – pur se in contrazione nel 2011 – richiede un rinnovato impegno per ovviare alle principali criticità regionali, soprattutto nella previdenza agricola, pervenendo ad un più adeguato assetto a regime dell'Avvocatura interna.

La Corte ha segnalato come urgente misure di risanamento dei principali Fondi amministrati, e di razionalizzazione di quelli "minori", in marcata perdita complessiva, contenuta solo in parte dagli attivi della Gestione per le prestazioni temporanee e di quella per i parasubordinati, il cui netto patrimoniale congiunto prevale sui gravosi passivi degli autonomi (agricoli e commercianti) e del più grande Fondo per il lavoro dipendente (appesantito dai dissesti strutturali dei dirigenti di azienda e di quelli della elettricità, trasporti e telefonia), i cui saldi negativi tra contributi e prestazioni trovano insufficiente copertura nel finanziamento statale.

Nel 2011 si è registrata una ulteriore contrazione dell'avanzo finanziario e un accentuato deficit economico, connessi al declino degli apporti statali, dalle cui dimensioni – quantitative e soprattutto qualitative (a titolo di trasferimenti o di anticipazioni a debito) – restano condizionate le stime di pesanti risultanze negative nel 2012, che incorporano lo squilibrio strutturale, già evidenziato dalla Corte nel recente referto sulla più grande gestione acquisita dell'ex INPDAP, corretto solo in parte dagli ultimi provvedimenti normativi.

-INPDAP (esercizio 2011; determinazione n. 86 del 5 ottobre 2012).

La gestione finanziaria 2011 - ultimo anno di esistenza dell'Istituto per l'avvenuta sua soppressione, con contestuale incorporazione nell'INPS, a decorrere dal 1° gennaio 2012 - ha registrato un ulteriore aumento dello

squilibrio tra le entrate contributive e le spese per le prestazioni istituzionali. Il loro saldo negativo, già consistente nel 2008, con un ammontare di 4.235,4 €/milioni, è passato ai 5.914,8 del 2009 per poi salire agli 8.814,8 del 2010 ed ai 10.096,1 del 2011, risultando soprattutto imputabile a quello dell'area delle pensioni, che nel 2011 ha raggiunto l'ammontare di 9.435,6 €/milioni, a fronte dei 7.049,1 nell'esercizio precedente e dei 5.865,2 nel 2009.

Come più volte posto in evidenza nei referti della Corte lo sbilancio pensionistico è di carattere strutturale, derivando da cause di natura esogena, costituite, fondamentalmente, dalle politiche limitative del turn over nel pubblico impiego, con i conseguenti riflessi sulla platea degli iscritti e quindi sul gettito contributivo, e dal continuo aumento del numero e degli oneri relativi ai trattamenti pensionistici, il cui periodo di godimento è venuto ad allungarsi in ragione della crescita del tasso di invecchiamento della popolazione. Cause alle quali si è aggiunta, a decorrere dal 2008, quella consistente nell'eliminazione (in forza dell'art. 2 comma 449 della legge finanziaria per l'anno medesimo) dell'apporto finanziario dello Stato alla Cassa trattamenti pensioni statali.

Il divario tra l'entità del deficit finanziario di competenza, attestatosi, a fine 2011, su 1.461,1 €/milioni, e l'ammontare del disavanzo economico, pari, sempre nel medesimo anno, a 10.555,1 €/milioni, scaturisce in prevalenza dal risultato positivo della gestione finanziaria in conto capitale, il quale compensa in larga misura il disavanzo di parte corrente e deriva principalmente dalle entrate per accensione di prestiti, costituiti dalle anticipazioni statali, ma non concorre a determinare il saldo del conto economico avendo esclusiva incidenza sullo stato patrimoniale;

Questa incidenza sullo stato patrimoniale si è concretata nel progressivo aumento delle passività, a causa soprattutto dell'evoluzione del debito nei confronti dello Stato per le predette anticipazioni erogate sul complessivo fabbisogno finanziario delle gestioni previdenziali dell'INPDAP, debito che, accumulatosi negli anni, ha raggiunto nel 2011 l'ammontare di 25.198,3 €/milioni, costituendo primario fattore concausale del cospicuo disavanzo patrimoniale netto, pari a 10.269,2 €/milioni.

La legge di stabilità 2012, con l'introduzione di nuovi meccanismi di finanziamento statale a sostegno delle gestioni previdenziali dell'INPDAP, determina, secondo una proiezione ad opera della Tecnostruttura dell'Istituto, un deciso abbattimento dei disavanzi, sia finanziario di parte corrente che economico, quali stimati nel bilancio di previsione dell'Istituto per il 2012 (che così vengono pressoché a dimezzarsi, passando il primo da 13.076,8 a 6.638,8 €/milioni e, il secondo, da 13.281,4 a 6.843 €/milioni).

-ENI S.p.A. (esercizio 2011; determinazione n. 73 del 17 luglio 2012).

Nel 2011, Eni SpA ha conseguito risultati rilevanti, con un utile netto di 6,86 miliardi di euro ed un utile netto adjusted di 6,97 miliardi di euro, in incremento, anche se in misura non particolarmente significativa, rispetto al 2010.

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

A seguito del blocco temporaneo della produzione in Libia, la produzione di idrocarburi, è diminuita rispetto al 2010.

Nel settore Gas & Power, la riduzione dei consumi, la concorrenza e gli effetti dell'indisponibilità del gas libico, sono state parzialmente compensate dalle rinegoziazioni dei contratti di approvvigionamento e dall'aumento delle vendite nei principali mercati europei, che ha consentito di pervenire, per le vendite di gas, al risultato di 96,76 miliardi di metri cubi, in linea con quello conseguito nel 2010.

Rilevante è stato l'aumento delle perdite operative nel settore Refining & Marketing (-535 milioni di euro) causato dal basso livello dei margini di raffinazione e dalla riduzione della domanda di carburanti.

Anche la Petrolchimica è risultata in difficoltà, avendo fatto registrare una perdita operativa di 276 milioni di euro, per i diminuiti volumi di vendita.

La relazione sul 2011 dà conto anche delle risultanze di un'analisi che la Corte ha condotto sulla vasta e complessa attività negoziale realizzata da Eni nell'anno, nell'ambito della quale sono stati, tra l'altro, evidenziati le tipologie più rilevanti dei vari atti negoziali; il numero ed il valore dei contratti superiori ai 500.000 euro; le più frequenti procedure di affidamento, nonché l'attività di audit ed il contenzioso relativi al settore.

Le dimensioni dell'azione della Società, che, per la gran parte, è svolta fuori del Paese, hanno comportato l'impostazione, nel tempo, di una struttura organizzativa complessa e di un articolato sistema di governance e di controllo interno, retto da dettagliate regole e procedure. Nell'ambito di tale struttura, peraltro adeguata a supportare l'attività operativa di ENI, operano diversi organi ed organismi, che potrebbero anche essere oggetto di un'oculata razionalizzazione.

Rilevanti sono stati i successi esplorativi. In Mozambico, è stato scoperto un eccezionale giacimento, la cui potenzialità, stimata in 1.340 miliardi di metri cubi di gas, fa intravedere elevate possibilità di sviluppo verso l'Asia. Scoperte si sono anche avute in Angola, nel mare di Barents, in Indonesia, nel Ghana, negli Stati Uniti.

Risultato molto importante è stato, nel 2011, quello del ripristino delle attività in Libia, che ha consentito il recupero quasi integrale della produzione antecedente agli eventi bellici.

La Corte si è soffermata anche sui più importanti accadimenti verificatisi nei primi mesi del 2012 (quale quello relativo alla riduzione della partecipazione azionaria di ENI nella SNAM).

- *ENEL S.p.A. (esercizio 2010; determinazione n.24 del 21 marzo 2012).*

La Corte ha rilevato che resta elevato l'indebitamento finanziario netto del Gruppo pur se in diminuzione rispetto al 2009.

Il costo complessivo del personale del Gruppo Enel , (4.907 milioni di euro), è rimasto sostanzialmente invariato nel 2011, pur in presenza della diminuzione (del 3,6%) dell'organico a causa dell'incremento degli stipendi e salari, la cui spesa è aumentata dell'8,7%.

Il costo delle consulenze nel 2010 è risultato in decremento.

La Corte ha, tra l'altro, sottolineato l'esigenza che la Società:

- prosegua nell'opera di riduzione dell'indebitamento del gruppo;
- contenga il progressivo rilevante aumento dei costi della retribuzione del personale dirigenziale (top management);
- stabilizzi la riduzione dei costi per consulenze e prestazioni professionali, attraverso l'impiego delle risorse interne;
- continui l'azione per il recupero crediti.

-*Poste italiane S.p.A. (esercizio 2010; determinazione n. 6 del 31 gennaio 2012).*

La Società ha chiuso l'esercizio 2010, per il nono anno consecutivo, con il bilancio in attivo, in lieve diminuzione rispetto all'anno precedente. La quota di utile distribuito allo Stato azionista nel periodo 2005-2010 è stata pari a circa 1 miliardo 591 milioni di euro.

Risultato rilevante ove si tenga conto che nel 1998 - anno di trasformazione in società per azioni dell'Ente pubblico Poste - si era registrato un risultato negativo per circa 2.650 miliardi di lire ed a cui si è pervenuti attraverso l'ampliamento e la differenziazione dell'oggetto sociale ed il graduale sviluppo dell'attività finanziaria di BancoPosta, affiancata dalla remunerativa attività assicurativa, che hanno bilanciato le risultanze non favorevoli del servizio postale universale, di cui Poste italiane spa è affidataria (con recente quindicennale conferma disposta dal Decreto

legislativo 31 marzo 2011, n. 58) - che costituisce, peraltro, l'essenza stessa dell'Azienda - la cui qualità va comunque incrementata con la diminuzione delle disfunzioni riscontrabili nel recapito della corrispondenza e nella operatività degli sportelli.

Il costo del lavoro di Poste italiane spa - che costituisce il 70,4% dei costi di produzione e consuma il 63% dei ricavi prodotti - si attesta per il 2010 sui 5 miliardi 970 milioni di euro. L'organico medio complessivo è di 148.231 unità, con una riduzione del 3,8%, rispetto al 2009.

Rispetto al 2009 i ricavi totali sono risultati inferiori dell'1,8%, i costi in diminuzione del 2,7%.

L'utile d'esercizio di 729 milioni di euro, è diminuito dell'1,1% a fronte del 2009.

Così è a dirsi per il Patrimonio netto di Poste italiane spa al 31 dicembre 2010, ridottosi di € 463,7 mln rispetto al precedente esercizio e per gli investimenti, in flessione del 17,9%, rispetto al 2009.

Il Gruppo Poste Italiane, ha confermato l'andamento favorevole, avendo chiuso il 2010, con un utile superiore a quello del precedente esercizio.

-RAI S.p.A. (esercizio 2010, determinazione n.72 del 17 luglio 2012).

Le risultanze gestionali economico-finanziarie e patrimoniali della RAI e del Gruppo hanno registrato nel 2010 un notevole peggioramento.

La perdita di RAI SpA si è attestata a 128,5 milioni di euro; i valori negativi del conto economico sono giunti a 98,2 milioni di euro nel 2010.

Anche il patrimonio netto della Società ha registrato una sensibile diminuzione.

Rilevanti sono anche i debiti finanziari di Gruppo, assommanti, nel 2010, a 148,8 milioni di euro.

I profili di criticità nella gestione della RAI - tra i quali il persistente sbilancio negativo tra ricavi e costi - già segnalati per il 2009, sono risultati accentuati nel corso del 2010.

L'incidenza percentuale delle entrate da canone sul totale dei ricavi aziendali, nel 2010 è stata del 60,6%, contro il 34,4% della pubblicità ed il 5 % degli altri ricavi.

L'evasione del canone ordinario, è ammontata al 26,7% e, di quello speciale, al 60%, con una perdita di circa 450 milioni di euro l'anno per il canone ordinario e di 102 milioni di euro per quello speciale.

Anche il ricavo derivante dalla pubblicità ha evidenziato sostanziali

flessioni rispetto agli esercizi pregressi.

La Corte ha ribadito l'esigenza di predisporre efficaci interventi finalizzati a contrastare il fenomeno dell'evasione dal pagamento del canone, ed in particolare di quello speciale (riscosso direttamente dalla società) ed a ridurre i costi di produzione.

E' stato dalla Corte anche raccomandato che venga mantenuto sotto stretto controllo l'andamento del costo del lavoro e degli oneri connessi, che incide per circa il 30% sul costo della produzione e che vengano significativamente ridotti i costi per le consulenze esterne, che hanno inciso sul bilancio del 2010 per circa tre milioni di euro.

Anche nel 2010 la RAI ha posto in liquidazione o incorporato talune società controllate e concluso il processo di fusione per incorporazione di RAISat S.p.A. in RAI S.p.A., avviato l'anno precedente; omologa iniziativa ha interessato Rai Trade S.p.A. e Rai Net S.p.A., società incorporate nel corso del 2011; ed è stata chiusa anche la liquidazione di Sacis spa.

Significativa rilevanza hanno rivestito le sanzioni irrogate dall'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM) per la inosservanza, da parte della RAI, dei principi in materia di informazione e di ulteriori compiti di pubblico servizio nel settore radiotelevisivo, nei programmi di informazione e di propaganda.

-Rete Ferroviaria italiana (RFI) S.p.A. (esercizio 2010, determinazione n. 93 del 19 novembre 2012).

Il rispetto delle condizioni previste dal Contratto di Programma – Parte servizi per il triennio 2011-2013 costituisce il presupposto per garantire a RFI la certezza delle risorse, tenuto anche conto che, con la legge di stabilità 2011, si è avuto un defianziamento di circa 1 miliardo di euro delle dotazioni finanziarie

Il settore della sicurezza delle infrastrutture negli ultimi tempi è stato interessato da numerosi disposti normativi e regolamentari che hanno posto a carico della Società obblighi la cui ottemperanza è possibile solo attraverso piani di adeguamento di consistenti dimensioni finanziarie.

L'onere finanziario statale, per le risorse erogate a vario titolo a RFI per il 2010, ha raggiunto l'importo di 2.947 milioni di Euro, con notevole flessione rispetto ai 5.246 milioni di Euro del 2009.

Nel corso del 2010, gli investimenti infrastrutturali sono stati pari a 2.558 milioni di euro, - con un decremento di circa l'1,9% rispetto all'esercizio precedente.

L'onere sostenuto nel 2010 per il costo del lavoro è stato in

diminuzione del 3,8% rispetto al 2009; e rappresenta circa il 67% dei costi operativi della Società, assorbendo il 60% dei ricavi aziendali.

RFI ha chiuso il bilancio 2010 con un utile di € 91,6 mln, fortemente incrementato rispetto al 2009. Il Margine operativo lordo (EBITDA) è ammontato a € 267,9 mln, superiore del 68,8% rispetto al precedente esercizio. Il Risultato operativo (EBIT) si è attestato a € 135,1 mln, superiore di € 70,4 mln rispetto al 2009. La Gestione finanziaria ha chiuso in negativo di € 37,7 mln, con un peggioramento del 32,8% sull'anno di comparazione, in ragione tanto dell'aumento degli oneri finanziari quanto della riduzione dei proventi. Il Risultato ante imposte si è attestato a € 97,3 mln, più che raddoppiato rispetto all'analogo periodo dell'anno precedente.

-SICOT (Società di consulenza per il Tesoro) s.r.l. (esercizio 2010, determinazione n. 79 del 24 luglio 2012).

Nell'esercizio 2010 la Società ha manifestato condizioni di stabilità finanziaria, considerato che l'utile netto è ammontato a 70.000 euro, e che il patrimonio netto è stato pari a 3.161 mila euro rispetto ai 3.091 mila euro del 2009.

La SICOT fornisce supporto al Dipartimento del Tesoro nelle attività relative alla gestione e valorizzazione delle partecipazioni dello Stato (con particolare riferimento alla assistenza nei processi di privatizzazione e dismissione di quote del patrimonio dello Stato).

-Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. (esercizi 2009 e 2010, determinazione n. 74 del 17 luglio 2012).

La società ha chiuso in utile entrambi gli esercizi 2009 e 2010, è risultato costantemente in crescita anche il patrimonio netto.

La Corte ha evidenziato la significativa diminuzione del numero dei dipendenti (da 2.203 a 1.737 unità).

Tra i possibili fattori di rischio per IPZS, nell'immediato futuro, la Corte ha fatto riferimento alla prevedibile contrazione delle spese della pubblica amministrazione, principale committente della società, connessa con la difficile situazione economica generale.

La particolarità delle produzioni affidate al Poligrafico, comporta un elevato livello di investimenti da sostenere per progetti complessi i cui ritorni economici sono legati a complesse procedure di approvazione da parte delle amministrazioni competenti.

-Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL) (esercizio 2010, determinazione n. 26 del 16 marzo 2012).

Il referto ha preso in esame l'assetto organizzativo e strutturale dell'INAIL, a seguito dell'incorporazione di IPSEMA e dell'ISPESL, soppressi dal 31 maggio 2010, nonché i temi relativi alla *governance* dell'Istituto, all'impiego delle risorse umane, alla situazione delle singole gestioni e del bilancio generale.

La gestione 2010 si è chiusa con un avanzo finanziario di 974 milioni di euro e con un avanzo patrimoniale di 992 milioni di euro.

Sono risultati in aumento, nel 2010, anche l'avanzo di cassa e quello di amministrazione.

I conti generali continuano, però, ad essere aggravati dall'esposizione debitoria - per complessivi 32.197 mln di euro - della Gestione Agricoltura verso la Gestione Industria.

E' rimasta, nel 2010, sostanzialmente invariata la tenuta del portafoglio delle aziende iscritte (oltre 3.300.000).

-Ferrovie dello Stato italiane S.p.A. (esercizi 2009 e 2010, determinazione n. 9 del 3 febbraio 2012).

Nel biennio 2009/2010 risulta confermato l'andamento positivo della gestione, avviato nel precedente biennio, del Gruppo Ferrovie dello Stato Italiane, con il conseguimento degli obiettivi strategici e gestionali definiti nel Piano d'impresa 2007-2011.

Il bilancio consolidato evidenzia un sostanziale miglioramento in entrambi gli esercizi. Nel 2009 i ricavi operativi sono ammontati a circa 8 mld di euro a fronte dei 6,4 del 2008; il margine operativo lordo (MOL) è stato di quasi 1,5 mld, con un risultato netto di Gruppo pari a 54 milioni di euro (+39 ME rispetto al 2008).

Analogamente, nel bilancio 2010 – elaborato per la prima volta secondo i principi contabili internazionali - i ricavi operativi e il risultato netto hanno superato, rispettivamente, la soglia degli 8 mld e dei 129 mln di euro, così come il MOL e il RO hanno registrato incrementi di valore pari, rispettivamente, a +210 mln di euro (in totale, 1660 ME) e a +73 mln (in totale, 508 ME) rispetto all'esercizio 2009.

Per il gruppo FS permangono la strutturale debolezza del settore "cargo", dovuta alla situazione economica generale ed un complesso "contenzioso arbitrale", connesso anche con la nota vicenda normativa della revoca, prima, e del ripristino poi, delle convenzioni di concessione per l'Alta Velocità, e dalle persistenti difficoltà di finanziamento di Trenitalia.

La Corte ha sottolineato il perdurare dell'insoddisfazione degli utenti del c.d. Servizio Universale, specialmente di quello a livello regionale. Ciò, pur se la stipula dei nuovi contratti con le Regioni, la cui maggiore durata dovrebbe consentire di realizzare almeno parte dei nuovi investimenti necessari.

- *CONSIP S.p.A. (esercizio 2010, determinazione n.83 del 27 luglio 2012).*

Nel 2010, Consip, nell'ambito del Piano per la informatizzazione delle attività del Ministero dell'economia e delle finanze, ha consolidato i processi ed i connessi sistemi informativi, con riguardo, in particolare, alla modernizzazione dei servizi, alla digitalizzazione del settore pubblico, nonché alla governance della finanza pubblica.

Al Sistema delle convenzioni ed al Mercato Elettronico per la Pubblica Amministrazione, sono stati affiancati ulteriori strumenti di acquisto (quali le gare telematiche su delega ed in modalità application service provider – ASP).

Si è consolidato il Progetto Grandi Comuni, attraverso l'ampliamento delle collaborazioni.

Nel 2010, l'utile netto ha fatto registrare un lieve aumento rispetto al 2009, dovuto prevalentemente ai positivi risultati del Programma di razionalizzazione della spesa per acquisto di beni e servizi.

Il patrimonio netto è passato dai 22,4 milioni di euro del 2009 ai 24,6 milioni di euro del 2010.

I principali indicatori del Sistema delle convenzioni (spesa affrontata, risparmio potenziale e transato) hanno registrato, nel 2010, un aumento.

Anche il transato sul Mercato elettronico ha confermato un andamento positivo.

La spesa per il personale è aumentata nel 2010. Quella per “consulenze”, pur se diminuita, va tuttavia ulteriormente ridotta, tenuto anche conto dell'aumento nel 2010 del numero dei dipendenti.

-*Società generale di informatica (SOGEI) S.p.A. (esercizi 2010 e 2011, determinazione n.90 del 19 ottobre 2012).*

Sotto il profilo della governance societaria, la Corte ha rilevato che, nel corso del 2011, si sono registrati cambiamenti sia dell'assetto organizzativo, sia dei vertici aziendali, con lo scioglimento anticipato del Consiglio di Amministrazione, cui sono seguiti – nel volgere di un anno – la

nomina di un Amministratore unico e di un nuovo Consiglio di Amministrazione, poi decaduto e rinominato nel giugno 2012 in attuazione delle disposizioni del d.l. 95/2012 convertito dalla l. 135/2012.

La Corte, nel sottolineare la necessità che venga garantita stabilità dell'assetto organizzativo, ha anche evidenziato talune criticità che hanno riguardato la "segretazione" di contratti a trattativa diretta ed il sistema dei controlli interni, segnalando l'esigenza di garantire il rispetto dei principi di concorrenza, trasparenza ed economicità nei contratti di fornitura.

I principali indicatori dei risultati economici degli esercizi 2010 e 2011 (valore aggiunto, MOL, risultato operativo) non hanno evidenziato criticità di rilievo.

Sono risultati in diminuzione sia gli utili che il patrimonio netto.

-Unione italiana delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura (UNIONCAMERE) (esercizio 2011, determinazione n.96 del 9 novembre 2012).

I risultati della gestione 2011 dell'Unioncamere, ente associativo delle Camere di commercio, sono stati quelli di un incremento dell'avanzo economico e del patrimonio netto. L'aumento degli oneri di gestione ordinaria è stato inferiore a quello dei proventi ordinari;

La redazione del bilancio consolidato delle società "in house", che sarà possibile dopo che il Ministero dell'Economia e Finanze avrà approvato i relativi schemi, contribuirà a fornire maggiore significatività ai bilanci dell'Unioncamere.

-ENAV S.p.A. (esercizio 2011, determinazione n. 104 del 4 dicembre 2012).

La Corte dei conti, nella relazione al Parlamento sul controllo eseguito sulla gestione di ENAV S.p.A. esprime un giudizio sostanzialmente positivo sulla gestione condotta nell'esercizio 2011 e nei primi mesi 2012.

La Corte evidenzia, in particolare, come i risultati ottenuti nel periodo confermino il livello raggiunto dalle prestazioni della Società: su più di 1.600.000 voli assistiti, il 99,96% non ha subito ritardi nel controllo del traffico aereo.

La Società ha, inoltre, posto in essere una serie di interventi che hanno consentito risparmi sulle spese per il carburante da parte delle Compagnie aeree (30 milioni di euro solo nel 2011).

Nel 2011 ENAV, pur avendo operato in uno scenario particolarmente difficile (crisi generalizzata del settore con conseguente calo del traffico, peggioramento della situazione socio-politica dei Paesi nord-africani che ha

penalizzato in particolare lo spazio aereo italiano) ed essendo stata riguardata da vicende giudiziarie, ha comunque prodotto un utile netto di oltre 12 mln di euro.

A partire dal 1° gennaio 2012, la nuova normativa del Cielo Unico Europeo ha imposto ai service provider un nuovo sistema gestionale basato sulla misurazione e sull'ottimizzazione delle performance operative ed economiche, il cui effetto più rilevante è la fine del full cost recovery. Tale sistema impedisce ai service provider comunitari, e quindi anche ad ENAV, di trasferire ai Vettori (tramite tariffa) gli eventuali scostamenti dovuti al mancato raggiungimento dei target economici prefissati, come avveniva in precedenza. Ciò ha indotto ENAV ad impostare una razionalizzazione dei costi di rotta che prevede, per il primo periodo di riferimento (2012-2014), un'efficienza media annua di circa il 3%.

Il nuovo vertice della Società si è anche impegnato nella riduzione della catena di comando, nel perfezionamento dei processi, nello snellimento delle strutture e nel proseguimento della riorganizzazione della controllata Techno Skysrl.

Si segnala che, da ultimo, nella adunanza dell'11 gennaio del 2013, nell'approvare la relazione relativa all'esercizio 2011 della Fintecna SpA, la Sezione ha chiarito che "La circostanza che la CASSA DD.PP. S.p.A. abbia acquistato l'intero capitale sociale di Fintecna S.p.A. non fa venir meno il controllo finora esercitato dalla Corte dei conti con le modalità di cui all'art. 12 della legge n. 259 del 1958".

CAPITOLO VI

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

1. I nuovi compiti in materia di controllo sulle Autonomie territoriali

Di assoluto rilievo sul piano ordinamentale sono le novità introdotte in tema di controllo della Corte dei conti sulle Autonomie territoriali dal d.l. 10 ottobre 2012, n. 174 convertito, con modificazioni, dalla Legge 213/2012, per la cui attuazione la Sezione delle Autonomie si è subito attivata.

Da queste novità consegue il completamento di un disegno di riforma volto a rafforzare gli strumenti per il coordinamento della finanza pubblica. Tali innovazioni si inseriscono in una logica organica e sistematica che appare coerente con il quadro disegnato dalla riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione e, successivamente, con compiutezza, definito dalla più che decennale giurisprudenza costituzionale.

Anche il mutato scenario del quadro degli impegni assunti dall'Italia in sede europea, cui ha fatto riscontro il recente inserimento del principio del pareggio di bilancio in Costituzione ha rappresentato uno stimolo alla introduzione di più estesi controlli esterni sugli enti, la cui autonomia è costituzionalmente riconosciuta. Le regole poste nei confronti degli enti territoriali dalla recente decretazione d'urgenza si collocano, infatti, in uno scenario macroeconomico di accentuata instabilità finanziaria che rende maggiormente complesso il raggiungimento degli obiettivi di riduzione dell'intervento pubblico affidato al comparto della finanza locale e che alimenta dinamiche economiche e sociali che, di fatto, sostengono la domanda di servizi alla persona e di interventi infrastrutturali difficilmente praticabili sul fronte della spesa.

Il presidio di queste esigenze ha reso necessario rivisitare, in una prospettiva di maggiore coerenza, il sistema dei controlli esterni, affidati ad un organo la cui indipendenza è garantita in Costituzione, privilegiando un'impostazione dell'esercizio di queste funzioni che tenesse conto dell'esigenza di considerare in modo unitario la finanza pubblica, anche se essa costituisce la risultanza dell'azione di più livelli di governo. Funzionale a tale finalità risultano gli assetti della Corte, dotata di una struttura a rete che ne avvicina l'attività alle comunità ed alle istituzioni locali e nello stesso tempo esercita un'attività di coordinamento volta a rendere uniformi gli indirizzi del controllo rivolto al sistema delle Autonomie.

La più ampia strutturazione dei controlli che emerge dalla recente riforma in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, è rivolta ad un rafforzamento degli stessi sulla complessiva gestione delle Autonomie territoriali, attraverso l'introduzione di nuove e più pregnanti forme di

partecipazione della Corte dei conti che, in presenza di specifici presupposti di legge, si estrinsecano anche in misure interdittive dei processi di spesa.

Nel riferito intervento innovativo ha trovato attuazione anche l'esigenza di garantire una tendenziale unitarietà di indirizzo nell'esercizio delle funzioni attribuite alla Corte, intestando alla Sezione delle Autonomie un potere di orientamento interpretativo in ordine a questioni di particolare rilievo ovvero a contrasti interpretativi insorti fra le Sezioni regionali. L'art. 6, comma 4, d.l. n. 174/2012 affida, infatti, alla Sezione delle Autonomie la c.d. funzione "nomofilattica" in materia di controllo per le interpretazioni discordanti e le questioni di massima e di attività consultiva delle Sezioni regionali di controllo, che impegna la stessa Sezione delle Autonomie all'adozione di misure idonee ad assicurare istruttorie tempestive ed approfondite e a verificare l'uniformità di indirizzo alla luce degli orientamenti espressi nelle proprie pronunce. L'attività in questione oltre all'illustrato fine di garantire l'unitarietà interpretativa della Corte per l'esatta attuazione della legge, persegue anche lo scopo di orientare gli enti locali ad individuare le più efficaci forme dell'azione amministrativa e di spesa nel pieno rispetto dei principi di correttezza contabile e di legalità.

Lo spessore della trama dei controlli ridisegnata dal DL n. 174 si coglie negli aspetti innovativi più rilevanti che riguardano il controllo sulle regioni, che è dichiaratamente rivolto all'attuazione dei precetti della Costituzione in tema di finanza pubblica e che si colloca nel solco delle misure che in vario modo tendono a garantire l'effettivo coordinamento della finanza pubblica. Infatti, tali novità seguono di non molto il rafforzamento dei sistemi di controllo interno, che devono operare in sinergia con le sezioni regionali di controllo (art. 14, co. 1, lett. e), del d.l. n. 138/2011). La disposizione pur integrando un aspetto riconducibile ad un profilo complementare del nuovo modello di finanza regionale previsto dai decreti attuativi del federalismo fiscale, concorre a realizzare un sistema di garanzie ordinarie nella gestione delle risorse pubbliche che salda in un'unica finalità un complesso di misure organizzativamente contraddistinte da matrici proprie.

2. L'attività di referto e di coordinamento dei controlli

2.1 L'attuazione del d.l. n. 174/2012

Le novità introdotte dal d.l. n. 174, che riguardano, in primo luogo, il rafforzamento dei controlli sulle regioni e numerose modifiche in tema di finanza degli enti locali, sono volte a corroborare gli strumenti di controllo interno e ad intensificare i controlli affidati alla Corte dei conti. Va anche segnalata l'introduzione di modifiche alla disciplina del dissesto volte a prevenirlo attraverso l'impiego di un piano di risanamento pluriennale.

Gli aspetti innovativi più rilevanti riguardano il controllo sulle regioni, che è dichiaratamente rivolto all'attuazione dei precetti della Costituzione in tema di finanza pubblica e controlli. Si tratta di controlli che hanno di mira principalmente la gestione finanziaria e tendono a rafforzare il coordinamento della finanza pubblica.

Tutte queste novità hanno inciso decisamente sull'ambito di attività della Sezione delle Autonomie e, in particolare, sull'attività di coordinamento, che si sostanzia nella predisposizione di apposite linee guida su specifici profili innovativi introdotti dal decreto-legge.

La funzione di coordinamento deve essere quindi rivisitata e interpretata anche alla luce del mutato quadro delle norme costituzionali in tema di bilanci pubblici, con la realizzazione di un sistema di controlli capace di garantire una più pronta e adeguata copertura di analisi e monitoraggi del processo di "tenuta" dei conti pubblici del comparto.

In riferimento allo scenario che emerge dagli interventi normativi appena riassunti, la Sezione delle Autonomie, nell'esercizio delle specifiche nuove attribuzioni, ha fornito prime valutazioni ed indicazioni di massima in ordine ai nuovi adempimenti in esso previsti, ciò al fine di una pronta attuazione delle medesime innovazioni.

Si è provveduto, pertanto, ad avviare il percorso per l'adozione delle Linee guida relative alle varie tipologie di verifiche previste dal decreto legge, elaborando prime bozze di lavoro, suscettibili di approfondimenti con il contributo delle Sezioni regionali di controllo, relativamente sia alle relazioni annuali sulle gestioni delle Regioni (art. 1, comma 6) e di quelle semestrali sulla legittimità e regolarità delle gestioni di Province e Comuni (art. 3, comma 1, lett. e); analogo esame è stato condotto in ordine alla elaborazione delle Linee guida per le verifiche ex art. 1, commi 166 e ss., della l. n. 266/2005, previste dal richiamato art. 1, comma 3 per i bilanci preventivi ed i rendiconti consuntivi delle regioni e degli enti del Ssn.

Per quanto riguarda le valutazioni della congruità del piano di riequilibrio finanziario pluriennale di cui all' art. 243 quater del TUEL, come introdotto dall'art. 3, comma 1, lett. r) del d.l. n. 174, già sono state deliberate le prime linee guida, (del.n. 16/SEZAUT/2012/INPR), ed è anche stata adottata una significativa pronuncia di orientamento (del.n. 1/SEZAUT/2013/QMIG), in merito alle problematiche concernenti l'ammissibilità della procedura di riequilibrio finanziario ex art. 243 bis, comma 1, del Tuel (nel testo modificato dalla legge di conversione n. 213/2012), in costanza dell'avvio del procedimento di dissesto guidato ex art. 6 d.lgs. n. 149/2011, illustrate nel prosieguo della trattazione.

Come stabilito in sede di definizione degli indirizzi generali del controllo, l'azione della Corte deve potersi coniugare con la necessità di

verificare l'attuazione di rigorosi percorsi di risanamento della finanza pubblica.

L'elaborazione di linee guida, che costituiscano elementi di raccordo utili per individuare andamenti gestionali complessivi e per garantire un ritorno di elementi comparati da utilizzare in sede locale, mette a sistema i contributi di analisi e le valutazioni che emergono dai referti delle Sezioni regionali di controllo, definendone tempi e contenuti minimi omogenei.

Altro settore di attività riguarderà l'emissione di pronunce di orientamento tendenti a favorire l'uniformità di comportamento delle Sezioni regionali per quanto riguarda inediti ambiti di competenza, quali il giudizio di parificazione, la verifica della copertura delle leggi regionali di spesa ed il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari regionali.

Esigenze di coordinamento si pongono, altresì, per la definizione delle metodologie necessarie per la verifica dell'attuazione della *spending review* in sede regionale e locale.

Anche l'impostazione dei referti annuali sulla finanza regionale e locale non potranno non risentire delle novità dello scenario complessivo dei controlli e dovranno estendere il loro orizzonte problematico e contenutistico anche sulla base dei risultati e delle attività svolte in attuazione delle nuove funzioni. Il ruolo di fondo assegnato alla Sezione delle Autonomie consiste nell'offrire idonei strumenti di ausilio a che le decisioni rilevanti per la finanza pubblica delle Autonomie territoriali vengano assunte su di una base informativa univoca ed affidabile oltretutto su valutazioni ponderate, credibili ed esaustive.

Proprio in funzione di questa più articolata fisionomia che vanno ad assumere le funzioni della Corte in relazione al più ampio ambito di rilevanza delle finalità dei controlli esterni ad essa intestati dal D.L. 174/2012, l'anno 2013 rappresenta un importante snodo nel passaggio tra i progressi ed i nuovi assetti delle funzioni di controllo, poiché in tale anno prenderanno corpo sia nuovi procedimenti riferiti all'esercizio in corso (si pensi alle relazioni semestrali sulle gestioni delle province e dei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti) sia nuovi procedimenti di controllo-referto riferiti all'esercizio 2012, soprattutto per quel che concerne le gestioni delle Regioni.

Tuttavia nella prospettiva della funzione ausiliare al Parlamento conserva la sua centralità il referto sulla gestione finanziaria delle regioni e degli enti locali, che costituisce un sicuro riferimento la definizione del quadro congiunturale della finanza pubblica a livello regionale e locale in rapporto al processo di riequilibrio dei conti pubblici rafforzato dalla "costituzionalizzazione" del principio del pareggio di bilancio. Anche

l'esperienza maturata dalle Sezioni regionali di controllo nel corso degli ultimi anni costituisce un sostegno rilevante.

Il controllo che la Sezione delle Autonomie conduce sugli equilibri finanziari e sulla sana gestione delle risorse degli enti di autonomia rappresenta un essenziale ausilio al corretto funzionamento dell'intero sistema di finanza pubblica e richiede la capacità di contestualizzare i singoli fenomeni che emergono dalle analisi settoriali per fornire indicazioni utili alle elaborazioni di politica economica di ogni livello di governo.

La Sezione nel dare attuazione ai nuovi strumenti di controllo, diretti a porre le Sezioni regionali nelle condizioni di rendere più approfondite e stringenti valutazioni in ordine all'azione svolta dalle Amministrazioni locali, svolge anche un'azione funzionale al coordinamento della finanza pubblica in un contesto nel quale l'asse della gestione pubblica e del reperimento delle risorse va sempre più decentrandosi. Ciò la pone in condizione di divenire sede di riferimento sia per l'attivazione di analitici flussi informativi, diretti ad alimentare un sistema conoscitivo avente come obiettivo fondamentale la messa a disposizione di strumenti informatici in grado di soddisfare gli obiettivi di analisi dei dati delle diverse Sezioni regionali, sia per l'attuazione della riforma dei controlli di regolarità amministrativa e contabile.

Tra le molteplici misure dirette a rafforzare il controllo di regolarità della gestione (cd. "auditing finanziario-contabile"), di sicuro rilievo è il ruolo assunto dal giudizio di parificazione sui rendiconti generali delle regioni a statuto ordinario e dalle verifiche semestrali sulle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri conseguenti all'approvazione delle leggi regionali di spesa.

Venendo a colmare un'asimmetria ordinamentale rispetto a quanto previsto per lo Stato e, in parte, per le regioni a statuto speciale, dette tipologie di controllo mirano, da un lato, ad accertare le modalità con cui sono state rispettate le previsioni di bilancio ed i relativi limiti, dall'altro, a formulare ai Consigli regionali un giudizio di affidabilità sulle tecniche di copertura e di quantificazione delle spese derivanti dai provvedimenti legislativi predisposti dalle rispettive Giunte.

A tale riguardo, è stato avviato lo studio e l'elaborazione dei primi indirizzi interpretativi relativi ai suddetti compiti, che le Sezioni regionali di controllo dovranno assolvere avviando gli opportuni contatti con le Amministrazioni competenti e seguendo modalità di analisi e valutazione ragionevolmente omogenee in vista della predisposizione di referti uniformi.

Nell'ambito del descritto quadro dei controlli sulla regolarità della gestione finanziaria si inseriscono anche le verifiche periodiche da condurre mediante il collaudato meccanismo di controllo previsto per gli enti locali

dall'art. 1, commi 166 e ss., della legge n. 266/2005, ora esteso anche alle regioni. In virtù dei dati informativi assunti tramite i referti periodici trasmessi, rispettivamente, da Sindaci e Presidenti di province e regioni, ovvero mediante l'interlocuzione istruttoria con gli organi di revisione contabile presso gli enti territoriali (da attuare, in entrambi i casi, secondo Linee guida elaborate dalla Sezione delle Autonomie), il controllo delle Sezioni regionali si estenderà a più sistematiche verifiche di attendibilità dei bilanci di previsione nonché di legittimità e di regolarità contabile delle gestioni, privilegiando gli accertamenti volti a salvaguardare gli equilibri di bilancio, il rispetto del patto di stabilità interno e la sostenibilità dell'indebitamento mediante l'adozione delle necessarie misure correttive, in difetto delle quali sarà preclusa l'attuazione dei programmi di spesa privi delle relative coperture finanziarie.

Tali strumenti informativi dovranno essere opportunamente coordinati con le altre modalità di controllo di cui dispongono le Sezioni regionali, ciò al fine di evitare duplicazioni di richieste di dati e reiterazioni di adempimenti e verifiche aventi analoghe caratteristiche funzionali e metodologiche.

Momento centrale del coordinamento intestato alla Sezione delle Autonomie sarà costituito, dunque, dall'adozione delle Linee guida, mediante le quali concorrere a realizzare un costante ed accurato monitoraggio dell'intero ciclo di bilancio. Dal complesso delle risultanze di tale attività la Sezione potrà estrapolare, attraverso l'impiego di un sistema informativo dedicato, elementi di valutazione critica dei fenomeni più attuali e rilevanti da portare all'attenzione del Parlamento.

Nell'alveo delle attività strumentali alle verifiche dirette alla salvaguardia degli equilibri di bilancio ed all'accertamento delle gravi irregolarità contabili e finanziarie si inseriscono anche le Linee guida deliberate dalla Sezione delle Autonomie ai fini delle verifiche di congruità dei Piani di riequilibrio finanziario pluriennale predisposti dagli enti locali che versano in condizioni di evidente squilibrio strutturale del bilancio in grado di provocarne il dissesto finanziario.

Una tipologia a sé stante di controllo, in quanto finalizzata alla ottimizzazione delle risorse ed alla riduzione della spesa, è quella prevista dall'art. 6 del d.l. n. 174 nell'ambito delle misure dirette alla razionalizzazione della spesa pubblica degli enti territoriali (c.d. *spending review*). E' questa una modalità di controllo che, incentrandosi essenzialmente sulla valutazione dei profili dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità, apre un "focus" sull'intera organizzazione della spesa dell'ente e consente un più approfondito apprezzamento circa la sostenibilità del bilancio.

Al riguardo, la Sezione delle Autonomie è chiamata ad adempimenti prodromici ai detti controlli, consistenti, da un lato, nella delibera dei modelli di accertamento preventivamente concordati tra Ragioneria generale e Commissario per la “*spending review*”, dall’altro, nella definizione delle metodologie necessarie allo svolgimento dei controlli da parte delle Sezioni regionali, che verificano l’attuazione delle misure di razionalizzazione della spesa poste in essere dagli enti territoriali.

La ricognizione delle risultanze delle indagini svolte dalle Sezioni regionali sulla base delle citate metodologie comuni costituirà, poi, il cardine sul quale elaborare, in termini comparativi, il referto che la Sezione delle Autonomie dovrà rendere al Parlamento in merito al complesso delle operazioni di riduzione e razionalizzazione della spesa (soprattutto di funzionamento) ed alla contestuale salvaguardia dei servizi essenziali in rapporto alla disciplina dei costi standard.

Nella fase di prima attuazione della normativa, nella quale i casi esaminati potrebbero risultare ampiamente incompleti e poco significativi ai fini comparativi, sarà dato maggior risalto alle valutazioni di contesto ed ai profili gestionali di più immediata attuazione, ponendo in luce l’insieme delle criticità operative e gestionali che ostacolano la corretta applicazione della revisione della spesa o che ritardano l’adozione delle misure correttive da adottare.

2.2 *Le attività della Sezione delle Autonomie nell’anno 2012*

Nel corso del 2012, la Sezione delle Autonomie si è pronunciata sullo stato della finanza regionale e locale con due distinti referti, che costituiscono il principale supporto informativo utile al Parlamento per valutare, sulla base di dati ufficiali di contabilità, il quadro finanziario e le linee di tendenza del settore degli enti territoriali nell’ambito degli equilibri della finanza pubblica. Un terzo referto è stato approvato per far luce nuovamente sui limiti strutturali e gestionali del sistema “Agenzia autonoma per la gestione dell’albo dei Segretari Comunali e provinciali – Scuola superiore dell’amministrazione pubblica locale” (già soppresso con legge n. 122/2010). Da segnalare, infine, un quarto referto, in corso di approvazione, con il quale la Sezione riferirà al Parlamento sull’andamento della gestione finanziaria di un congruo campione di comuni e province per l’esercizio 2011.

Dalle attività di referto è emerso come l’intero settore delle Autonomie territoriali abbia sensibilmente risentito della difficile congiuntura economica, reagendo con una decisa, quanto prolungata, contrazione della spesa, soprattutto in conto capitale, nel tentativo di assorbire le ricadute delle manovre correttive di finanza pubblica tradottesi nelle più recenti

versioni del patto di stabilità interno (ancorato, ormai da tempo, al controllo della sola spesa anziché dei saldi di bilancio).

Al riguardo, la Sezione ha evidenziato come il protrarsi di tale preoccupante fenomeno (concentrato soprattutto nel Sud del Paese), oltre ad impedire il rilancio del settore e a ritardarne lo sviluppo, generi crescenti effetti distorsivi (come l'accentuarsi del divario infrastrutturale o l'aumento della crisi di liquidità), essenzialmente causati dalla rigidità della spesa corrente ed aggravati dalle evidenti lacune dei processi di programmazione economico-finanziaria e dei sistemi di controllo interno. Il fenomeno si mostra in tutta la sua problematicità, soprattutto, nel settore sanitario, dove la misura dei disavanzi ha assunto le dimensioni del deficit strutturale conclamato in ben otto regioni, con conseguente necessità di proseguire i Piani di rientro e inasprire la pressione fiscale.

2.3 Il referto sulla finanza regionale

La relazione sulla gestione finanziaria delle regioni, approvata dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 14/2012, intende fornire dati di sintesi, rispetto al controllo eseguito sul territorio dalle Sezioni regionali, sulla base di una classificazione omogenea che ne renda confrontabili gli esiti.

Il referto verifica i risultati raggiunti nel 2011 rispetto agli obiettivi assegnati dal patto di stabilità, i risultati della gestione finanziaria relativamente agli esercizi 2010 e 2011, nonché la spesa sanitaria, che anche nel 2011 ha assorbito i tre quarti circa della spesa corrente complessiva delle regioni. Speciali approfondimenti sono stati dedicati alla materia del federalismo fiscale e dell'indebitamento regionale, con innovative analisi in ordine alla gestione attiva del debito, la spesa del personale e la gestione delle società partecipate da regioni e province autonome.

Il trasferimento sugli enti territoriali di una parte consistente del peso della correzione dei conti pubblici, disposta con le recenti manovre di coordinamento della finanza pubblica (circa 8,5 miliardi di minori spese erogabili nel 2011, con ulteriore riduzione di 1,2 miliardi nel 2012, rispetto ai livelli raggiunti nel 2008), ha inciso sulla finanza regionale comportandone il contenimento dei costi per 3.686 milioni di euro (a fronte di una riduzione delle risorse complessive in entrata pari a 2.891 milioni di euro rispetto ai livelli del 2010). Il comparto delle Amministrazioni regionali ha chiuso l'esercizio con un avanzo economico di 1.510 milioni di euro, realizzato grazie anche alla dinamica in crescita delle entrate di natura tributaria, che ha consentito di alleviare il fabbisogno di cassa con riflessi positivi anche sul ricorso all'indebitamento, la cui consistenza continua a registrare ulteriori margini di rallentamento. Al termine del 2011, il

contributo delle regioni al debito complessivo del settore delle Amministrazioni pubbliche risulta pari al 2,1%, mentre l'incidenza sul Pil rimane stabile al 2,6%.

Tali risultati, conseguiti in un quadro di accentuata compressione delle entrate erariali (quantificabili, sotto il profilo finanziario, in una contrazione dei trasferimenti correnti pari a 1,3 miliardi di euro ed in una perdita di risorse in conto capitale per circa 3 miliardi di euro), sono l'effetto di una stringente azione di contenimento della spesa per investimenti e di controllo della spesa per consumi e per il personale, che ha consentito di contenere la dinamica della spesa corrente (principalmente sanitaria) entro valori di incremento annuo inferiori all' 1%. Da queste economie hanno tratto vantaggio, principalmente, i saldi del settore statale, che beneficiano della permanente riduzione dei trasferimenti alle regioni, mentre i saldi delle regioni devono registrare, oltre al contenimento della spesa, anche le minori entrate da trasferimento da parte dello Stato.

Nell'esercizio 2011 tutte le regioni sottoposte alla disciplina del patto di stabilità interno, seppure diversamente modulata per le regioni a statuto speciale e le province autonome, sono risultate adempienti.

Le misure del patto per le regioni risultano di scarsa rilevanza per via della marginalità della quota di spesa che ne è interessata a causa della diversa disciplina alla quale è sottoposta la spesa sanitaria che costituisce il maggiore intervento da parte delle regioni. L'applicazione del patto nelle regioni a statuto ordinario ha, come di consueto, prodotto maggiori difficoltà a contenere i pagamenti (piuttosto che gli impegni di spesa) e a ridurre la spesa corrente (piuttosto che la spesa in conto capitale).

La normativa nazionale in materia di indebitamento regionale pone limiti sempre più stringenti a contrarre nuovo debito, in linea con il dettato costituzionale; limiti generalmente recepiti e rispettati da parte delle regioni/province autonome (salvo diverse modalità di computo dei predetti vincoli stabiliti con legge regionale, ad esempio da Campania e Puglia, non del tutto coerenti con le disposizioni statali in materia).

Si evidenzia, nel 2011, una generalizzata tendenza alla contrazione del debito totale (regioni e quota a carico dello Stato), che passa da 42.600, nel 2010, a 42.200 milioni di euro, contraddistinta da una riduzione dell'incidenza del debito a carico dello Stato su quello regionale, mentre cresce la percentuale di indebitamento di Toscana, Marche, Molise, Campania, Piemonte e Lazio. Per queste ultime due, il fenomeno è degno di particolare attenzione trattandosi di regioni che, oltre ad esporre i livelli più elevati di debito in termini assoluti (nel 2011, il Piemonte raggiunge lo stock di 7.141 milioni di euro, mentre il Lazio è a quota 11.080 milioni di euro), sono caratterizzate da una costante crescita dei valori. Il surplus di

indebitamento nella Regione Lazio è dovuto all'aumento del debito sanitario che, quasi ovunque, è una passività che rimane a carico delle regioni.

La gestione attiva del debito, mediante il ricorso agli strumenti di finanza derivata, presenta un andamento sostanzialmente stabile nel tempo (-0,86% nel 2011 sul 2010).

Con riferimento ai vincoli e ai limiti posti dal legislatore alle società partecipate delle regioni/province autonome, per effetto della disciplina a tutela della concorrenza e sul contenimento della spesa pubblica, è stata svolta un'indagine che ha permesso di censire 394 organismi e i relativi risultati economici riferiti al 2010. Il 57,6% di essi è costituito da S.p.A. e il 10,4% da S.r.l., mentre la restante parte è composta da fondazioni (7,6%), da consorzi (3%) e da altri organismi (21,3%). Di tali enti, 15 (14 S.p.A. e una Società cooperativa per azioni) sono partecipati da più regioni e province autonome.

Dai dati comunicati è emerso che le S.p.A. e le S.r.l. partecipate al 100%, che formano un aggregato di 75 società (58 S.p.A. e 17 S.r.l.), presentano un fatturato pari a 1.921,94 milioni di euro, occupano complessivamente 7.526 addetti e ricevono dalle regioni, come corrispettivi e contributi in conto esercizio, 779,26 milioni di euro, evidenziando, peraltro, un risultato negativo pari a -92,60 milioni di euro.

Le attività svolte dalla galassia delle partecipate regionali sono affidate sostanzialmente in modo diretto, mentre gli affidamenti con gara rappresentano l'eccezione (19 casi su 248 censiti).

Dal lato delle entrate, le regioni a statuto ordinario hanno visto incrementare gli accertamenti dell'esercizio 2011 ad oltre 125 miliardi di euro (+2%) per effetto dell'incremento di 2,4 miliardi di euro di entrate tributarie, mentre le regioni a statuto speciale mostrano un andamento complessivo in flessione del 7,5% a seguito di una diffusa diminuzione delle entrate correnti di 1,5 miliardi di euro e di un minor accertamento di risorse in conto capitale di provenienza statale di circa 1,9 miliardi di euro rispetto al 2010. L'analisi per aree geografiche conferma, inoltre, come della crescita delle entrate delle regioni a statuto ordinario abbiano potuto beneficiarne soprattutto le regioni del Sud (+10,3%), mentre quelle del Nord hanno visto ridurre le proprie risorse effettive di circa un punto e mezzo percentuale.

Si restringono velocemente, tuttavia, i margini positivi del saldo economico della parte corrente dei bilanci delle Amministrazioni regionali, che hanno permesso, sinora, di controbilanciare i disavanzi prodotti dalla componente in conto capitale. La caduta verticale della spesa per investimenti rappresenta, inoltre, ulteriore elemento sintomatico delle difficoltà conseguenti al susseguirsi di manovre correttive dei conti pubblici

che incidono pesantemente sulla componente meno rigida della spesa regionale e, più in generale, sulle potenzialità di crescita e di sviluppo del territorio. Invero, la prescrizione di rigidi vincoli programmatici che si estendono in modo indifferenziato anche alla spesa in conto capitale, limita fortemente le iniziative dirette a migliorare la dotazione infrastrutturale.

Per consolidare il processo di fiscalizzazione dei trasferimenti erariali, le regioni devono, invece, poter assolvere fattivamente la loro funzione di coordinamento e di regolazione della finanza territoriale definendo autonomamente, nel rispetto di saldi finanziari concordati a livello nazionale, i vincoli da assegnare alle istituzioni territoriali locali. Ciò restituirebbe nuovamente all'autonomia ed alla responsabilità regionale gli strumenti per potenziare la propria capacità di autofinanziamento ai fini della programmazione dello sviluppo e dell'attuazione di politiche più eque in termini di distribuzione del carico fiscale.

L'analisi dei primi tre titoli della spesa (corrente, in conto capitale e per rimborso di prestiti), evidenzia come, in ordine alla capacità di spesa complessiva, resti non impegnato circa il 25% degli stanziamenti definitivi, con maggiori scostamenti per le risorse in conto capitale. La spesa corrente, che incide sul totale per oltre l'80%, fa registrare un lieve decremento (-0,37%), nel 2011 sul 2010, sensibile al Nord (-2,93%) e al Centro (-6,73%), laddove le regioni del Sud evidenziano un andamento opposto (+11,19%), sempre più accentuato per la spesa diversa da quella sanitaria (che assorbe il 18,70% del titolo I), il che dimostra la maggiore difficoltà di contenere i costi per la sanità. La spesa in conto capitale mostra, al contrario, una diffusa e significativa riduzione (-21,41%).

L'andamento della consistenza media di personale mostra, per le regioni ordinarie, una variazione in diminuzione (-3,09%), con risultati eterogenei tra le aree geografiche (+1,82%, al Nord, -1,27% al Centro, e -7,65% nel Sud), che appaiono fortemente ridimensionati se valutati contestualmente all'elevato stock di risorse umane nel Meridione, ovvero rapportando le unità annue, nel 2010, alla popolazione in età lavorativa rilevata al 31 dicembre del medesimo anno (con il risultato che tutte le regioni meridionali superano il valore medio nazionale). La spesa totale di personale, invece, cresce di +5,31% per le regioni del Nord (a fronte del richiamato aumento delle unità annue di +1,82%), aumenta di +1,13% per le regioni del Centro (ove le unità annue flettono di -1,27%), per attestarsi soltanto a -0,18% nelle regioni del Sud (nonostante la diminuzione della consistenza di personale di -7,65%).

Le risorse impegnate nel 2011 per la sanità, sulla base dei dati di rendiconto comunicati dalle regioni, costituiscono il 74,5% della spesa corrente complessiva. Il complesso sistema di monitoraggio della spesa sanitaria, basato sulla concertazione triennale delle risorse da destinare al

SSN e sulla verifica periodica dei risultati della gestione, con l'obbligo di sottoscrivere specifici Piani di rientro in caso di deficit eccessivi, si è dimostrato efficace nel moderare la crescita della spesa, che passa da un incremento annuo medio del 6% nel periodo 2000/2007, al 2,4% nel quadriennio 2008/2011. Nel 2011, in particolare, per la prima volta da anni, la spesa complessiva, pari a circa 112 miliardi, decresce dello 0,6% rispetto all'anno precedente, e si riduce anche l'incidenza sul PIL, che passa dal 7,3% del 2010 al 7,1%. Esempio efficace di *spending review* sono i monitoraggi di verifica dell'attuazione dei Piani di rientro in corso nelle regioni con sistemi sanitari in deficit strutturale (nel 2011, Piemonte, Lazio, Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Calabria, Sicilia) che, nel triennio 2009/2011, hanno consentito di ridurre di circa il 60% i disavanzi di gestione. I risultati della verifica, relativa al 2010, della qualità dei servizi erogati per il soddisfacimento dei livelli essenziali di assistenza in condizioni di appropriatezza ed efficacia nell'utilizzo delle risorse, indicano che le regioni inadempienti coincidono con quelle che hanno accumulato maggiori deficit.

Dall'analisi dei dati di conto economico comunicati al Nuovo Sistema Informativo Sanitario (CE IV trimestre), nel 2011, a livello nazionale si registra un disavanzo di 1,35 miliardi, che si riduce del 38,7% rispetto al 2010. La maggior parte del disavanzo è imputabile alle regioni in piano di rientro, che però, sono anche quelle che nell'ultimo anno continuano a migliorare il proprio risultato.

Analizzando la spesa corrente sanitaria per categorie economiche secondo i dati anzi detti (CE IV trimestre 2011), le voci di costo che nel 2011 mostrano la maggiore incidenza sul totale sono: costi per il personale (32,2%), costi per l'acquisto di beni e servizi (31,3%) e spesa farmaceutica convenzionata (8,8%). Il costo del personale rispetto al 2010 si riduce dell'1,43%, mentre i costi per acquisto di beni e servizi salgono del 2,8%. Consistente la riduzione della spesa farmaceutica convenzionata, che flette del 9%. La spesa farmaceutica ospedaliera, invece, evidenzia dinamiche di crescita significative, oltre il tetto di spesa previsto del 2,4% del Fondo Sanitario Nazionale.

La relazione esamina anche il fenomeno dell'indebitamento degli enti del servizio sanitario, come desumibile dagli stati patrimoniali consolidati a livello regionale, i quali, sia pur con qualche criticità nella qualità dei dati, rilevano come la voce di debito più consistente sia quella relativa ai fornitori: 35,6 miliardi nel 2010, pari al 67% circa dell'intera massa debitoria degli enti sanitari.

2.4 Il referto sulla finanza locale

I risultati di finanza locale dell'esercizio 2011, evidenziati nella relazione al Parlamento approvata con deliberazione n. 13/2012, hanno risentito di una serie di interventi di correzione introdotti nelle ripetute manovre rese necessarie negli ultimi anni dalla perdurante crisi dei mercati finanziari, i cui effetti hanno accresciuto le difficoltà per la finanza pubblica. Per gli enti locali la contrazione delle entrate da trasferimenti ha provocato effetti rilevanti, generando la necessità di attuare azioni per il riequilibrio.

Dai dati di cassa emerge un andamento delle entrate correnti in flessione nei comuni ed in crescita nelle province; in questo generale contesto si evidenzia che i trasferimenti sono in calo in entrambe le categorie di enti e la crescita delle entrate tributarie nelle province trova ragione nella manovrabilità di alcune risorse (IPT ed imposta RC auto), mentre per i comuni, l'avvio del fondo sperimentale di riequilibrio, contabilmente allocato tra le entrate tributarie, ha comportato un'ampia riclassificazione delle entrate correnti che tuttavia sono risultate complessivamente in diminuzione.

Riguardo alla spesa, nel 2011 si è rilevata una flessione di quella corrente, in particolare per il personale, sia nei comuni che nelle province, ed una più evidente frenata di quella per investimenti; tale ultimo decremento, ripetendosi negli ultimi esercizi, provoca un preoccupante crollo nella realizzazione di investimenti.

Nel 2011 il livello di adeguamento agli obiettivi del Patto si riduce sia considerando il numero degli enti adempienti, sia il risultato complessivo di saldo, anche se in maniera diversificata: una sola provincia è inadempiente, mentre è elevato il numero dei comuni inadempienti. Nell'applicazione delle regole del PSI, il carattere di maggiore flessibilità delle misure derivante dagli adattamenti della disciplina generale da parte delle Regioni ha favorito, nei risultati complessivi, il raggiungimento dell'obiettivo nel 2011.

I descritti andamenti della finanza degli enti locali rilevata dai dati di cassa 2011, segnano una condizione di discontinuità rispetto ai risultati da rendiconto del 2010.

Questi ultimi, infatti, si riassumono nell'osservazione che nell'esercizio 2010 il comparto degli enti locali, pur continuando a mantenere un profilo non dinamico sulle basi imponibili, ha fatto registrare un aumento delle entrate correnti, +2,74% negli accertamenti, spinte soprattutto dall'incremento delle tasse per lo smaltimento dei rifiuti, una delle pochissime risorse manovrabili. Nelle province la riduzione dei trasferimenti ha comportato, invece, una flessione dell'1,63% e per motivi

pure connessi ad un peggiore andamento delle risorse trasferite, le comunità montane hanno visto contrarre le entrate correnti del 4,76%.

Sul versante della spesa corrente hanno funzionato le varie misure restrittive, in particolare la riduzione della spesa per il personale e delle spese di funzionamento, che hanno determinato un contenimento della crescita della stessa nei comuni (+2,03%) ed una riduzione rispetto al 2009, per le province (-1,63%) e per le comunità montane (-4,48%). Tali riduzioni sarebbero state più consistenti senza la forte spinta della spesa per la prestazione di servizi.

Il settore degli investimenti continua a mantenere un basso profilo sia nella programmazione che nella dinamica gestionale. Infatti, nelle programmazioni di bilancio i comuni prevedono 62,5 miliardi di euro di entrate da accertare ma ne realizzano 19,08 miliardi (12,8 miliardi del Tit.IV e 6,2 miliardi del Tit.V); di queste, dedotti i movimenti finanziari, solo 13,9 miliardi sono destinate agli investimenti. Analogamente le province, le cui previsioni definitive cifravano 8,2 miliardi di euro, (6,5 miliardi del Tit.IV ed 1,6 miliardi del Tit.V) ma gli accertamenti effettivi si sono fermati a 2,88 miliardi (2,33 miliardi del Tit.IV, 550 milioni del Tit.V) di cui 2,5 miliardi per gli investimenti e così pure, ma per volumi di gran lunga inferiori, nelle comunità montane.

Anche la spesa in conto capitale nei comuni è caratterizzata dal forte scostamento tra previsioni (53,9 miliardi di euro di impegni previsti) ed impegni effettivi (16,2 miliardi di euro pari al 30,13% delle previsioni). Non appare diversa la situazione per le province, che nella competenza impegnano il 40,77% degli stanziamenti (8,3 miliardi previsti, 3,4 miliardi impegnati) e pagano solo l'8,81% degli impegni (275,4 milioni di euro).

I descritti andamenti della gestione dei bilanci definiscono una situazione di sostanziale "stallo" delle politiche di promozione dello sviluppo delle comunità locali, comprimendo il perimetro dell'intervento amministrativo limitato, essenzialmente, al normale esercizio delle loro funzioni. In questa situazione il comparto degli enti locali mantiene in larga parte gli equilibri generali di bilancio.

Tenendo conto anche della gestione dei residui, solo 3 province e 97 comuni hanno chiuso l'esercizio in disavanzo di amministrazione, anche se sussistono dubbi e perplessità sulla piena attendibilità di una componente determinante del saldo di amministrazione, i residui attivi, cioè i crediti dell'ente la cui vetustà è notorio rappresentare un forte indizio di inesigibilità.

Nella prospettiva degli equilibri di bilancio, costituisce elemento di precarietà anche il fenomeno dei debiti fuori bilancio, che si conferma persistente e rilevante per gli importi riconosciuti (anche se, per le province,

nel 2011 si registra un'inversione di tendenza rispetto al progressivo incremento rilevato dal 2008, per una diminuzione del numero degli enti interessati dal fenomeno, da 75 a 67, e dell'importo dei debiti riconosciuti).

Non è trascurabile, infatti, l'importo dei debiti fuori bilancio dichiarati ma non ancora riconosciuti: per le province 20,423 milioni di euro, per cui l'importo totale dei debiti fuori bilancio (riconosciuti e dichiarati) ammonta nel 2011 a 100,119 milioni di euro. I comuni, invece, dichiarano 257,027 milioni di euro (non ancora riconosciuti) e quindi l'importo totale dei debiti fuori bilancio dei comuni nel 2011 risulta di 807,968 milioni di euro.

Tale situazione costituisce un elemento di instabilità per gli equilibri che potrebbe, nei casi più gravi, preludere a potenziali situazioni di dissesto, spesso contabilmente dissimulate per la scarsa propensione di Sindaci e Presidenti di provincia a dichiarare lo stato di dissesto degli enti che amministrano e che è peraltro difficilmente rilevabile attraverso i controlli, in quanto a prevalentemente cause extrabilancio.

Le disposizioni introdotte con il d.lgs. 6 settembre 2011 n. 149, hanno affidato alle Sezioni regionali di controllo della Corte il compito di accompagnare gli enti in difficoltà verso un duraturo risanamento o, quando questo sia impossibile, di avviare i meccanismi procedurali per la dichiarazione di dissesto.

Sul piano degli assetti patrimoniali si rileva che il debito finanziario complessivo dei comuni, nel 2010, può stimarsi in 62,08 miliardi di euro, tenendo anche conto del debito finanziario del Comune di Roma trasferito alla gestione straordinaria. Il debito delle province si stima in 11,8 miliardi di euro. L'andamento per le due categorie di enti è sostanzialmente invariato rispetto al 2009 e con caratteri positivi di sostenibilità, mentre considerando il complessivo costo del debito (interessi più quota capitale), i risultati sono meno confortanti e mostrano l'insostenibilità da parte della gestione ordinaria per circa dei due terzi degli enti comunali e per non poche province. Tale fenomeno è frutto di un'incongruenza del sistema normativo, mai rimossa: pur codificando il principio che tutto il costo del debito non possa essere complessivamente superiore alle entrate correnti (art. 162, comma 6 TUEL), per fissare il valore limite per il ricorso a nuovo e ulteriore indebitamento, si stabilisce la regola che considera il solo peso degli interessi sulle entrate correnti, trascurando la quota capitale.

Peraltro in diversi comuni e in alcune province, la sostenibilità del debito è garantita dal perpetuarsi di un'anomalia, più volte evidenziata dalla Corte, consistente nella prassi di finanziare parte dell'onere, che è di natura certa e di lunga durata, con il ricorso a risorse di natura straordinaria, non strutturale: avanzi di amministrazione, oneri di urbanizzazione, plusvalenze nelle vendite immobiliari. Gli indirizzi normativi attuali, tuttavia, sono nel

segno di porre limiti progressivamente stringenti alla possibilità di contrarre nuovo indebitamento.

Per quel che riguarda le partecipazioni degli enti locali in imprese collegate e controllate, dai dati del conto del patrimonio dei 6.590 comuni esaminati (biennio 2009-2010) emerge che gli enti dell'area Nord detengono, nel 2010, il 73,52% del valore totale delle partecipazioni (ove il Nord Ovest rappresenta il 40,16% del totale nazionale). In sostanza, il fenomeno si concentra nel Centro-Nord, aree nelle quali si addensa il 92,07% del valore delle partecipazioni. Anche le variazioni dello stock della consistenza iniziale e finale delle partecipazioni vedono sempre il Nord Ovest con la migliore dinamica di crescita nel biennio (+4,57% nel 2009, +6,17% nel 2010), mentre i comuni del Centro segnano, dopo la crescita del 2009 (+4,06%), una sostanziale stasi nel 2010 (+0,68%). In controtendenza, le Isole mostrano, nel 2010, una sensibile variazione negativa (-9,46%), sostanzialmente influenzata dall'andamento dei comuni siciliani (-12,67%). Tali variazioni sono determinate da acquisti e ulteriori versamenti per copertura di perdite degli organismi partecipati, vendita di partecipazioni, svalutazione e rivalutazione delle partecipazioni stesse.

Quanto ai controlli interni di cui al d.lgs. n. 150/2009, si registra un diffuso adeguamento alle norme attraverso l'adozione dei regolamenti interni, disciplinanti il funzionamento dei nuovi organismi di controllo, gli OIV, che nella stragrande maggioranza dei casi svolgono diffusamente le verifiche di gestione e le valutazioni di dirigenti e funzionari responsabili. Così come l'adozione del ciclo di gestione della performance e del relativo sistema di valutazione sono stati più soddisfacenti dello scorso anno, anche se l'interessante aspetto legato all'adozione delle fasce di merito e al riconoscimento delle correlate premialità ha subito una battuta d'arresto.

E' stata, invece, molto limitata e, in effetti, deludente l'applicazione dell'art.14, co. 4 del d.lgs.150/2009, che prevedeva la comunicazione delle criticità riscontrate dall'OIV alla Corte dei conti, tanto che vi hanno ottemperato appena otto comuni.

2.5 La relazione sulla gestione dell'Agenzia dei Segretari Comunali

La Sezione delle Autonomie, con delibera 11/SEZAUT/2012/VSGF, ha riferito, ai sensi dell'art. 103, comma 2, lett. c), del testo unico degli enti locali, relativamente all'esercizio finanziario 2011, sulla gestione finanziaria dell'Agenzia Autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali, istituita con la legge 15 maggio 1997, n. 127, art. 17, comma 76 e soppressa in sede di conversione del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78. Alla suddetta Agenzia è succeduto il Ministero dell'Interno, anche se per

effetto di successivi provvedimenti di proroga si è avuta una protratta gestione transitoria.

Un aspetto di particolare problematicità messo in evidenza nella relazione riguarda gli effetti soppressivi della surricordata disposizione nei confronti della Scuola Superiore dell'amministrazione pubblica locale (SSPAL); effetti che la relazione ha affermato essere già operanti.

La soppressione della Scuola è stata poi definitivamente disposta con l'art. 10 del D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla già richiamata legge, 213/2012, che ha previsto la decadenza dei rispettivi organi e la successione a titolo universale del Ministero dell'Interno alla predetta scuola. La relazione ha posto in evidenza i livelli di scarsa efficienza ed economicità del servizio reso, riflessione alla quale inducevano i dati finanziari relativi alla composizione della spesa che presentava un rapporto squilibrato tra le spese di funzionamento e quelle relative all'attività didattica. E' stato anche ribadito quanto già osservato in una precedente relazione sull'argomento e cioè che tali compiti, soprattutto dopo il trasferimento delle funzioni in materia di gestione dell'Albo dei segretari provinciali e comunali al Ministero dell'Interno, possono essere compiutamente assolti dalla SSAI (Scuola superiore dell'Amministrazione dell'Interno) secondo, peraltro, le espresse disposizioni contenute nell'art. 104, comma 2, del d.lgs. 18 agosto 2000, n.267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali).

2.6 L'attività di indirizzo e di coordinamento dell'attività di controllo delle Sezioni Regionali

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

Profilo complementare del nuovo sistema di finanza regionale previsto dai decreti attuativi del federalismo fiscale, è il rafforzamento dei sistemi di controllo interno previsto dall'art. 14, co. 1, lett. e), del d.l. n. 138/2011, nell'ambito delle misure volte alla riduzione dei costi degli apparati istituzionali. In ordine a tale intervento normativo, la Sezione ha individuato, con deliberazione n. 3/SEZAUT/2012/INPR, i criteri che debbono presiedere alla scelta dei componenti del Collegio dei revisori dei conti presso le regioni a statuto ordinario nonché i requisiti previsti dai principi contabili internazionali per ottenere la qualifica di revisori legali, di cui al d.lgs. 27 gennaio 2010, n. 39, e per essere in possesso di specifica qualificazione professionale in materia di contabilità pubblica e gestione economica e finanziaria anche degli enti territoriali. La concreta attuazione della disposizione è divenuta impellente con il sistema dei controlli

introdotti dal citato decreto legge 174, ed è auspicabile che alla legiferazione in materia operata dalle regioni segua la materiale costituzione dell'organo di revisione, che deve operare in stretta connessione con le Sezioni regionali di controllo della Corte.

Per inquadrare le novità introdotte dalla recente normativa dei controlli della Corte dei conti sulle Autonomie territoriali, come tracciate dal d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, in legge 7 dicembre 2012, n. 213, la Sezione delle Autonomie ha fornito prime valutazioni ed indicazioni di massima in ordine ai nuovi adempimenti in esso previsti, ciò al fine di stabilire le priorità degli interventi necessari ad una pronta attuazione delle innovazioni introdotte per corroborare la funzionalità degli strumenti di controllo interno ed potenziare il controllo affidato alla Corte dei conti (del. n. 15/2012/SEZAUT/INPR).

Si è provveduto, pertanto, ad avviare il percorso per l'adozione delle Linee guida relative alle varie tipologie di verifiche previste dal decreto legge, elaborando prime bozze di lavoro, da esaminare più approfonditamente con il contributo delle Sezioni regionali di controllo, relativamente sia alle relazioni annuali sulle gestioni delle regioni (art. 1, comma 6), sia alle relazioni semestrali sulle gestioni di province e comuni (art. 3, comma 1, lett. e); analogo esame è stato condotto in ordine alla elaborazione delle Linee guida per le verifiche ex art. 1, commi 166 e ss., della l. n. 266/2005, previste dal richiamato art. 1, comma 3.

Sono già state adottate, invece, le linee guida per le valutazioni della congruità del piano di riequilibrio finanziario pluriennale di cui all' art. 243 quater del TUEL, come introdotto dall'art. 3, comma 1, lett. r) del d.l. n. 174 (del. n. 16/SEZAUT/2012/INPR).

La procedura di riequilibrio finanziario pluriennale si inserisce, infatti, in un sistema in cui sono prefigurate, in una graduale articolazione, le situazioni di precarietà delle gestioni amministrative ed in parallelo i rimedi per farvi fronte, in ordine ai quali la Sezione ha avuto occasione di pronunciarsi, con la deliberazione 2/AUT/2012/QMIG, sulla procedura del cosiddetto "dissesto guidato" di cui all'art. 6, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, che, prima dell'ultimo intervento normativo, rappresentava il rimedio di chiusura di un sistema di salvaguardia delle gestioni degli enti locali.

Invero, la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale presuppone una situazione di evidente deficitarietà strutturale prossima al dissesto, che potrebbe dar luogo al procedimento del c.d. "dissesto guidato", ma che si svolge privilegiando l'affidamento agli organi ordinari dell'ente della gestione delle iniziative per il risanamento.

Alternativo alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale è, dunque, il procedimento del c.d. “dissesto guidato” di cui all’art. 6, co. 2, d.lgs. n. 149/2011, che ha la duplice funzione di prevenzione dei rischi di squilibrio finanziario dell’ente locale e di emersione dei casi di dissesto finanziario, e che si compone di due distinte fasi: la prima, necessaria, consiste in un giudizio prognostico sulla situazione di potenziale dissesto, preordinato alla proposta di misure correttive e alla verifica della loro adozione da parte dell’ente; la seconda, eventuale, ha inizio con la trasmissione degli atti al Prefetto e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, per i provvedimenti di competenza (dichiarazione di dissesto ma anche scioglimento del consiglio dell’ente).

La fase necessaria del procedimento si colloca all’interno delle verifiche sulla sana gestione finanziaria e sul rispetto degli equilibri di bilancio di cui all’art. 1, co. 166-170, l. n. 266/2005, e all’art. 7, co. 7, l. n. 131/2003, e i comportamenti difformi oggetto di attenzione consistono negli “squilibri strutturali del bilancio dell’ente locale in grado di provocarne il dissesto finanziario”, tenuto anche conto delle situazioni sintomatiche rappresentate dagli indicatori di deficitarietà individuati con d.m. 24 settembre 2009. Il procedimento è avviato in presenza di una condizione di illiquidità alla quale l’ente non riesce a rimediare con gli strumenti di regolazione del bilancio di competenza (delibera di riequilibrio e di riconoscimento di debiti fuori bilancio) e, in fase istruttoria, comporta la verifica, in contraddittorio con l’ente, del piano di rientro dal debito, in quanto la situazione di carenza di liquidità si consolida e diventa strutturale nella prospettiva triennale, tramutando in insolvenza. Le Sezioni regionali, all’esito del giudizio prognostico sulla situazione suscettibile di determinare il dissesto, provvedono, con una prima deliberazione, all’individuazione delle misure correttive ritenute più idonee a ristabilire l’equilibrio finanziario dell’ente e, con seconda deliberazione, alla verifica della loro adozione, nel termine precedentemente assegnato.

L’avvio della procedura per il risanamento pluriennale presuppone, invece, che la Sezione regionale di controllo non abbia già assegnato il termine per l’adozione delle misure correttive nel corso della procedura ex art. 6, comma 2, d.lgs n. 149/2011. Tale procedura è cadenzata con termini perentori per lo svolgimento degli adempimenti e richiede l’intervento della Corte dei conti nelle sue diverse articolazioni in fasi e momenti diversi del procedimento. La Sezione delle Autonomie della Corte ha deliberato, preventivamente, le apposite Linee Guida necessarie ad orientare i criteri dell’esame del piano di riequilibrio finanziario pluriennale da parte dell’apposita sottocommissione della Commissione per la finanza e gli organici degli EE.LL., mentre le Sezioni regionali di controllo potranno fornire indicazioni alla sottocommissione sul caso concreto all’esame sin dall’avvio della fase istruttoria. All’esito della prima fase della procedura, la

sottocommissione redige una relazione finale, successivamente trasmessa alla competente Sezione regionale della Corte che, sulla base della valutazione della congruenza delle misure che si intendono adottare ai fini del riequilibrio, emette una deliberazione motivata per l'approvazione del piano o, in caso contrario, di diniego.

Le Linee Guida della Sezione delle Autonomie offrono indicazioni sulla corretta applicazione della nuova procedura, al fine di superare possibili difficoltà nell'esegesi delle norme e per renderne l'interpretazione tendenzialmente uniforme. Esse mirano, in particolare, a fornire criteri per verificare l'esatta determinazione dei fattori di squilibrio presenti nella gestione dell'ente, nonché l'attendibilità e sostenibilità delle misure rivolte al superamento della situazione critica.

La nuova procedura rappresenta, nell'ambito dell'attuale problematico panorama della finanza locale, un utile rimedio per scongiurare la più grave situazione di dissesto. Tuttavia essa deve essere rigorosamente attuata e sottoposta a scrupolosi controlli sulla regolarità della gestione e sul puntuale procedere del percorso di risanamento, perché potrebbe rivelarsi un dannoso escamotage per evitare il trascinarsi verso una situazione di dissesto da dichiarare ai sensi dell'art. 6, comma 2 del d.lgs. 149/2011, diluendo in un ampio arco di tempo soluzioni che andrebbero immediatamente attuate.

Su questo tema, nell'adunanza del 3 gennaio 2013, la Sezione si è pronunciata anche su una questione di massima relativa alla possibilità di accedere alla procedura piano di riequilibrio in pendenza del procedimento di dissesto guidato ex art. 6 d.lgs. n. 149/2011 (del.n. 1/SEZAUT/2013/QMIG). Per le procedure di dissesto già avviate dalla Corte dei conti alla data di entrata in vigore della legge n. 213/2012, di conversione del D.L. n. 174/2012, la presentazione della deliberazione di ricorso alla procedura di riequilibrio da parte dell'ente locale sospende la procedura di dissesto.

La sospensione non opera se alla data di presentazione della deliberazione stessa la Sezione regionale di controllo abbia già completamente concluso la procedura di dissesto guidato adottando la delibera di accertamento del perdurare dell'inadempimento delle misure correttive e della sussistenza delle condizioni di cui all'art. 244 del TUEL, secondo la scansione procedimentale individuata nella delibera n.2/AUT/2012/QMIG del 26 gennaio 2012.

Accanto alle attività di elaborazione delle Linee guida previste dal citato d.l. 174, si è proceduto allo studio per l'elaborazione dei primi indirizzi interpretativi relativi agli altri compiti previsti dal decreto legge n. 174 con riferimento ai controlli sulle regioni, quali il giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione (art. 1, comma 5) e le relazioni sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate con leggi

regionali e sulle tecniche di quantificazione degli oneri (art. 1, comma 2). Insieme a queste tematiche, sono state oggetto di una prima disamina anche le problematiche concernenti l'elaborazione delle metodologie per lo svolgimento dei controlli relativi all'attuazione delle misure dirette alla razionalizzazione della spesa pubblica (art. 6, comma 3).

Ai fini dell'individuazione dei criteri d'indirizzo per il coordinamento dei controlli sul ciclo del bilancio degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, che le Sezioni regionali di controllo attuano nell'esercizio delle funzioni ad esse affidate dall'art. 1, commi 166 ss. della legge finanziaria per il 2006 e dall'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 149/2011 per prevenire i rischi di squilibrio finanziario e di possibile dissesto, la Sezione delle Autonomie ha implementato sia il Sistema Informativo per la Rendicontazione Telematica - SIRTEL – sia il nuovo sistema di trasmissione telematica dei dati tratti dalle relazioni inviate dagli organi di revisione (Sistema Informativo Questionari Enti Locali - SiQuEL), avviato nel corso del 2011, che le consentono di ridurre il “gap” temporale esistente tra la fase dell'acquisizione dei dati definitivi di rendiconto degli enti locali e quella della loro analisi ed elaborazione, nonché di approfondire le analisi delle risultanze di bilancio e di disporre di una messe di dati di grande significato sugli andamenti della finanza locale e sulla presenza delle più diffuse anomalie contabili e gestionali.

In questo contesto si inseriscono le deliberazioni nn. 9 e 10/AUT/2012/INPR riguardanti, rispettivamente, le linee guida ed i criteri cui devono attenersi, ai sensi dell'art. 1, comma 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (finanziaria 2006) i collegi sindacali degli enti del Servizio sanitario nazionale nonché gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali nella predisposizione delle relazioni al bilancio di esercizio al 31 dicembre 2011, per i primi, ed al bilancio di previsione dell'esercizio 2012 nonché al rendiconto dell'esercizio 2011, per i secondi.

Per quanto riguarda l'attività di indirizzo e di coordinamento dell'attività di controllo delle Sezioni Regionali, la Sezione delle Autonomie ha adottato n. 6 delibere di indirizzo interpretativo con le quali ha risolto questioni di massima in materia di patto di stabilità interno, limiti all'indebitamento, incarichi dirigenziali a tempo determinato, status dei segretari comunali e provinciali nonché dissesto finanziario degli enti locali. E' da evidenziare che l'art. 6, comma 4, del d.l. n. 174/2012, attribuisce alle pronunce della Sezione delle Autonomie su questioni di massima particolare incisività, stabilendo un obbligo di conformazione da parte delle Sezioni regionali di controllo.

- In sede di “nomofilachia” sono già state affrontate, ai sensi e per gli effetti del l'art. 6, comma 4, del d.l. n. 174/2012, le questioni relative all'utilizzo, in sede di contrattazione integrativa, delle economie aggiuntive

provenienti dai Piani triennali di razionalizzazione e riqualificazione della spesa previsti dall'art. 16 del D.L. n. 98/2011, e quella sopra illustrata, riguardante gli enti locali, relativa alle interferenze tra procedura di dissesto

- Con deliberazione n. 5/SEZAUT/2012/QMIG, la Sezione delle Autonomie ha risolto una questione di massima in materia di limiti all'indebitamento negli enti Locali ex art. 204 TUEL, comma 1, primo periodo, stabilendo che la suddetta disposizione, che esclude i contributi statali e regionali dall'ammontare annuale degli interessi sui mutui assunti dagli enti locali, non può essere estesa, in via analogica, alle ipotesi di contributi erogati da soggetti terzi, quali le società di gestione del servizio idrico e le A.T.O., anche se commisurati alle quote di ammortamento del debito contratto dall'ente per investimenti nel settore.

La necessità, correttamente evidenziata dall'art. 204, co. 1, primo periodo, d.lgs. n. 267/2000, di espungere i contributi statali e regionali dal limite di indebitamento a carico dell'ente utilizzatore, è coerente con le disposizioni recate dall'art. 1, co. 75 e 76, l. n. 311/2004 (secondo cui il mutuo viene riepilogato nel bilancio dell'ente che provvede al pagamento degli interessi, ancorché il ricavato del prestito sia destinato ad un'amministrazione pubblica diversa) e serve ad evitare una ingiustificata duplicazione di limiti finanziari. Diversamente, escludere dal tetto i contributi erogati da soggetti terzi determinerebbe, in concreto, l'elusione dei limiti di indebitamento a carico dell'ente locale, che il legislatore ha reso via via più stringenti.

- E' da segnalare inoltre la delibera n. 6/SEZAUT/2012/QMIG, con la quale la Sezione ha interpretato le norme che stabiliscono che i comuni con popolazione compresa tra 1.001 e 5.000 abitanti, che dall'anno 2013 saranno chiamati ad osservare, in virtù dell'art. 16, comma 31, del D.L. n. 138/2011, le regole del Patto di stabilità interno, sono suscettibili di incorrere nel divieto di assunzioni previsto dal comma 4 dell'art. 76 del D.L. n. 112/2008 soltanto a decorrere dall'anno 2014, in quanto la valenza chiaramente sanzionatoria del divieto, ricollegabile alla inosservanza dei vincoli stabiliti col Patto di stabilità, restringe l'ambito soggettivo di operatività della disposizione ai soli enti connotati dalla esistenza di un pregresso vincolo obbligatorio, in forza del quale, gli stessi, possono essere chiamati a rispondere dell'inadempimento ad essi imputabile.

L'assenza di specifiche disposizioni di diritto intertemporale in ordine all'applicazione dei nuovi vincoli alla spesa di personale, quali derivano dall'estensione della disciplina del Patto di stabilità interno ai comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, non consente di legittimare interpretazioni additive o derogatorie dell'art. 76, comma 7, del D.L. n. 112/2008 e successive modificazioni, sussistendo margini organizzativi idonei a colmare eventuali deficit di competenze tecniche o amministrative,

legati all'inadeguatezza degli organici o alla insufficienza di risorse economiche dei comuni di più ridotte dimensioni, che avrebbero potuto pregiudicare il compiuto assolvimento dei servizi e delle funzioni fondamentali che la Costituzione demanda agli enti locali.

- E' stata poi deliberata, nell'adunanza del 12 giugno 2012 (del. n. 12/SEZAUT/2012/INPR), una questione di massima concernente le modalità di applicazione della disposizione di cui al riscritto comma 6-quater dell'articolo 19 del d.lgs 165/2001, relativa al conferimento degli incarichi dirigenziali con contratto a tempo determinato ex art. 110, comma 1 del TUEL, stabilendo che la stessa è norma assunzionale speciale e parzialmente derogatoria rispetto al regime vigente, per cui ai predetti incarichi dirigenziali non trova applicazione la disciplina assunzionale vincolistica prevista dall'articolo 9, comma 28 del d. l. 78/2010.

- Completa il quadro della funzione di coordinamento il profilo della raccolta e circolazione delle informazioni relative alle varie articolazioni della Corte in sede di controllo. In particolare, si è proseguito nella redazione della rassegna delle attività di controllo e referto delle Sezioni regionali di controllo in materia di Sanità, con individuazione dei principali profili di criticità in materia di programmazione, rappresentazione contabile e gestione economico-patrimoniale e finanziaria. Inoltre il supporto alla gestione della Banca dati "Controllo e referto" ha consentito nel 2012 di portare a compimento l'inclusione di tutte le Sezioni dedicate al controllo. Questi utili strumenti di conoscenza dell'attività della Corte sono fruibili anche dagli utenti esterni, tramite il sito internet istituzionale.

3. La Corte in ambito regionale. L'attività delle Sezioni regionali di controllo

3.1 Profili generali

Nel disegno tracciato dal d.l. 174/2012 convertito dalla legge 213/2012, ampio spazio viene dedicato al rafforzamento dei controlli della Corte dei conti sul sistema delle autonomie territoriali.

In questa prospettiva un ruolo cruciale viene affidato alle Sezioni regionali di controllo, che sono chiamate a svolgere, alla luce anche della legge 24 dicembre 2012, n. 243, recante disposizioni per l'attuazione dell'art. 81, sesto comma della Costituzione, la funzione di sentinelle dell'equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali.

Tale tendenza, del resto, aveva già trovato esplicitazione nell'ambito del decreto legislativo sui meccanismi premiali e sanzionatori, emanato in attuazione della delega contenuta nella legge di attuazione dell'art. 119 della Costituzione. E' stata – in tale contesto – affermata la potestà delle Sezioni regionali di controllo della Corte di attivare verifiche maggiormente incisive

sulla situazione finanziaria degli Enti locali che versino in situazioni di grave squilibrio finanziario, finalizzate a favorire il risanamento degli Enti o, nei casi di impossibilità, l'attivazione diretta alla dichiarazione di dissesto, al fine di avviare un successivo percorso di risanamento, in base a quanto previsto dal TUEL.

L'estensione dei compiti delle Sezioni regionali si muove in una duplice direzione: implementazione dei controlli sulla finanza locale e, soprattutto, introduzione di una serie di strumenti e di attività nei riguardi delle Regioni. Sotto quest'ultimo profilo le Sezioni dovranno svolgere il loro controllo su specifici profili innovativi introdotti dal decreto-legge (relazioni annuali dei Presidenti di regione; relazioni dei revisori delle Regioni sui bilanci di previsione e sui rendiconti; giudizio di parificazione dei rendiconti regionali; verifica della copertura delle leggi regionali di spesa; controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari regionali; verifica dell'attuazione delle misure collegate alla spending review).

3.2 Le attività delle Sezioni regionali nell'anno 2012

Nell'anno 2012 di particolare rilievo, sul piano quantitativo e qualitativo, è stata l'attività delle Sezioni regionali di controllo, che costituiscono il perno del sistema a rete del controllo della Corte dei conti.

I dati complessivi registrano, nel 2012, per le Sezioni regionali di controllo un'attività che si è tradotta in 4.309 pronunce sugli enti locali e sugli enti sanitari nell'ambito delle verifiche ai sensi dell'art. 1, commi 166 e ss., della legge n. 266 del 2005, in 1.065 pareri resi nell'ambito dell'attività consultiva ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, in 692 deliberazioni, che comprendono sia l'attività svolta nell'ambito del controllo sulla gestione sia gli esiti in fase collegiale dell'attività svolta nell'ambito del controllo preventivo di legittimità, quest'ultima nel 2012, come nel 2011, molto più estesa rispetto agli anni precedenti per effetto della previsione a decorrere dal 2011 del controllo preventivo di legittimità sui provvedimenti dei Commissari delegati emanati in attuazione delle ordinanze di Protezione civile per gli stati di emergenza.

Anche nel 2012 è confermato il trend espansivo dell'attività consultiva, sia pure con dati di poco superiori al 2011, ma nettamente superiori al 2010, in concomitanza con l'entrata in vigore, a decorrere dalla seconda metà del 2010 (d.l. n. 78 del 2010), di diverse manovre di contenimento della spesa pubblica, ulteriormente completate nel 2011 e nell'anno appena trascorso.

Il numero delle pronunce rese nel 2012 ai sensi dell'art. 1, commi 166 e ss., della legge n. 266 del 2005, più alto rispetto all'anno precedente nonostante lo scarso rilievo, in termini numerici, delle pronunce sui bilanci

di previsione 2012, conferma, poi, l'intensa attività svolta nell'ambito delle verifiche di regolarità finanziaria e contabile sui rendiconti, che nel 2012, in particolare, registrano anche diverse fattispecie nelle quali è stata attivata la procedura di cui all'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 149 del 2011 per situazioni nelle quali le Sezioni hanno riscontrato fattori sintomatici di pre-dissesto finanziario.

Le Sezioni rappresentano, ormai, un indispensabile punto di riferimento per la individuazione, attraverso il lavoro sul campo, di temi e di strumenti rilevanti per le analisi degli andamenti economico-finanziari e per la valutazione dell'impatto effettivo delle misure di finanza pubblica, assunte a livello nazionale, sui bilanci e sulla gestione degli enti territoriali.

Una rete, quella delle Sezioni regionali, che può svolgere un ruolo di assoluto rilievo nella identificazione e nell'approfondimento di problematiche relative a una realtà istituzionale sempre più determinante nella gestione della spesa (specie di investimento) e che dovrebbe assumere, con il procedere dell'attuazione del federalismo fiscale, ulteriori compiti sul fronte delle entrate.

L'attività principale svolta dalle Sezioni regionali nel corso del 2012 ha riguardato l'esame e la verifica dei bilanci di previsione degli Enti territoriali relativi all'esercizio 2012 e dei rendiconti relativi agli esercizi 2010 e 2011.

Nell'ambito delle verifiche ordinarie condotte dalle Sezioni regionali sono state attivate specifiche forme di vigilanza in relazione agli Enti che presentano una situazione finanziaria critica in base alla già citata previsione contenuta nell'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 149 del 2011.

In generale, le verifiche condotte sui bilanci relativi all'esercizio 2012 e sul rendiconto dell'esercizio 2010 hanno evidenziato una situazione di aumento di sofferenza finanziaria da parte di numerosi enti che presenta la caratteristica di essere diffusa su quasi tutto il territorio nazionale.

Non a caso, nell'ambito del decreto-legge 174/2012 come convertito dalla legge 213/2012, puntuali disposizioni riguardano il c.d. predissesto degli enti locali e la previsione di piani di riequilibrio finanziario pluriennale, in ordine ai quali un ruolo determinante è attribuito alle Sezioni regionali di controllo. Le loro funzioni non sono limitate all'approvazione del piano; infatti, successivamente a tale adeguamento, spetta ad esse il compito di vigilare sull'esecuzione dello stesso, effettuando i controlli già previsti dall'art. 1, comma 168 della legge 23 dicembre 2005, n. 266.

Nel corso del 2012, al di là dei dati quantitativi esposti nell'allegato statistico, si è registrato un salto di qualità negli approfondimenti condotti dalle Sezioni regionali di controllo che – anche sotto la spinta delle disposizioni recate dal citato d.lgs 149/2011 – hanno portato al disvelamento

di situazioni di criticità nella tenuta degli equilibri di numerosi bilanci comunali, per effetto anche delle restrizioni finanziarie indotte dalle manovre correttive degli ultimi anni. In tale contesto particolare attenzione è stata posta in ordine al mantenimento dell'equilibrio della parte corrente del bilancio, che costituisce elemento centrale e di fondamentale importanza nella gestione finanziaria.

Il nucleo essenziale delle attività si è basato, come negli anni precedenti, sulla funzione di controllo di regolarità contabile (controllo-segnalazione) sui bilanci e sui rendiconti degli enti locali; sul controllo sulla gestione degli enti territoriali ed, in particolare, sulle regioni; sul controllo dei bilanci delle ASL; sull'esercizio dell'attività consultiva, trainata dalle ripetute – e talora contraddittorie – misure di contenimento della spesa, che sempre più coinvolgono gli enti territoriali, soprattutto per quanto riguarda personale, indebitamento, organismi partecipati e, più in generale, lo stesso patto di stabilità interno.

L'attività delle Sezioni è stata caratterizzata anche nel 2012 dalle funzioni di controllo sugli equilibri e sulla sana gestione della finanza locale, ai sensi della legge 131/2003 e dai controlli di regolarità contabile sui bilanci e sui rendiconti degli enti locali, ai sensi dell'art. 1, comma 166 e seguente della legge 266/2005.

Alle Sezioni sono state, inoltre, assegnate ulteriori attribuzioni di controllo – rispetto a quelle già svolte sulla base di un composito quadro normativo – sulle amministrazioni periferiche dello Stato, in relazione alle misure di riduzione e razionalizzazione della spesa e alla modifica dei controlli della Ragioneria generale dello Stato.

Ciò in aggiunta anche al controllo preventivo di legittimità dei provvedimenti emanati dai Commissari delegati del Governo in materia di protezione civile, introdotto all'inizio del 2011, che particolarmente impegna le articolazioni territoriali della Corte.

3.3 Controlli di regolarità contabile e finanziaria sugli enti locali ai sensi dell'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge n. 266/2005

Uno dei punti qualificanti di questa forma di controllo sugli enti locali, disciplinata dalla legge finanziaria 2006, è la possibilità, per ciascuna Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, di eseguire ogni anno su tutti gli enti autonomi della regione un monitoraggio sull'intero ciclo di bilancio così da constatare e valutare, in sede di analisi dei rendiconti, le misure adottate da ciascun ente per ovviare alle irregolarità, ai rischi o disfunzioni eventualmente segnalati nell'esame del bilancio preventivo.

Occorre, al riguardo, premettere che il quadro normativo vigente dei controlli della Corte dei conti sul sistema delle regioni e degli enti locali,

pur muovendosi nella cornice dei controlli delineati dalla legge n. 20 del 1994, si è formato, nell'ultimo decennio, per successive giustapposizioni: alla c.d. legge La Loggia (legge n. 131 del 2003), che ha conferito tra l'altro piena base legale alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti e che ha dato assetto ai controlli sulla gestione e sulla sana gestione finanziaria delle regioni e degli locali, hanno fatto seguito i controlli di regolarità contabile e finanziaria sui bilanci degli enti locali introdotti con l'art. 1, commi 166 e ss., della legge n. 266 del 2005 ed estesi anche agli enti del Servizio sanitario nazionale.

Sul piano sistematico, va precisato che i controlli sulla gestione, che possono interessare nuclei aggregati di spesa o profili comunque inerenti alla sana gestione finanziaria degli enti, sono oggetto di programmazione annuale da parte delle Sezioni e sono condotti, di regola, secondo una metodologia di indagine, derivata dalla legge n. 20 del 1994, che predilige il criterio del campionamento.

Per loro natura, i controlli sulla gestione sono a carattere successivo e interessano settori omogenei di attività, richiedendo analisi che, senza escludere valutazioni sulla legittimità anche di singoli atti di gestione, sono dirette essenzialmente a valutare l'efficienza, l'economicità e l'efficacia dell'azione amministrativa (C. Cost. n. 29 del 1995).

I controlli di regolarità contabile e finanziaria introdotti con la legge n. 266 del 2005, invece, pur partecipando in parte della natura dei controlli sulla gestione, rivestono carattere obbligatorio per tutti gli enti locali, sicché non sono oggetto di programmazione annuale da parte delle Sezioni. Essi si ascrivono «alla categoria del riesame di legalità e regolarità» e concorrono «alla formazione di una visione unitaria della finanza pubblica, ai fini della tutela dell'equilibrio finanziario e di osservanza del patto di stabilità interno» (C. Cost. n. 179 del 2007 e, da ultimo, n. 198 del 2012).

Occorre precisare che, in sede di prima applicazione delle disposizioni introdotte con la legge finanziaria 2006, le Sezioni hanno variamente interpretato le funzioni attribuite alla Corte dall'art. 1, commi 166 e ss., della legge n. 266 del 2005.

Si sono sin dall'inizio confrontati due indirizzi interpretativi: il primo, più aderente alla lettera della norma e alla *ratio* stessa dell'attribuzione, coglieva nel comma 168 il fulcro di una nuova funzione di controllo affidata alla Corte – a carattere obbligatorio ed estesa su tutti gli enti locali – diretta ad accertare la veridicità e l'attendibilità dei bilanci in un ciclo che, mediante l'esame delle relazioni predisposte dagli organi di revisione sui bilanci di previsione e sui rendiconti, consentiva l'esercizio della vigilanza sull'adozione da parte dell'ente locale delle necessarie misure correttive e sul rispetto dei vincoli e limitazioni posti in caso di mancato rispetto delle regole del patto di stabilità interno. Di qui una lettura del comma 168

incentrata soprattutto sul potere istruttorio propedeutico all'adozione di pronunce di accertamento, che come tali necessitavano di un procedimento rispettoso del principio del più ampio contraddittorio. Secondo questa ricostruzione, la relazione dell'Organo di revisione contabile (il c.d. questionario) trasmessa alla Sezione regionale di controllo ai sensi del comma 166 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005 veniva a costituire soltanto uno degli elementi (qualificanti) per dare avvio al potere istruttorio, potendo l'istruttoria fondarsi anche su altri elementi informativi (esposti, segnalazioni, ecc.).

Il secondo indirizzo interpretativo enfatizzava il comma 166 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2006, ravvisando nella relazione sul bilancio di previsione e sul rendiconto obbligatoriamente trasmessa dall'Organo di revisione contabile non solo un limite all'esercizio del potere istruttorio da parte della Sezione fondato sul comma 168 ma anche l'esplicitazione di un'attribuzione ascrivibile alle funzioni di monitoraggio piuttosto che di controllo.

Le diverse impostazioni hanno in realtà solo di recente trovato un momento di sintesi sugli sviluppi normativi che ha avuto la funzione di verifica finanziario-contabile con l'attribuzione alle Sezioni regionali delle competenze in materia di accertamento del dissesto finanziario negli enti locali a seguito dell'entrata in vigore del recente decreto legislativo sui meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni (d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149). Tale decreto legislativo, all'art. 6, comma 2, affida alla Sezione regionale di controllo competente della Corte dei conti l'accertamento dell'adempimento da parte dell'Ente in ordine all'adozione delle misure correttive previste dall'art. 1, comma 168, della legge n. 266 del 2005 in conseguenza di pronunce rese dalla Sezione e concernenti l'accertamento di comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, violazioni degli obiettivi della finanza pubblica allargata e irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario dell'ente locale. Alla medesima Sezione è affidato l'accertamento della sussistenza delle condizioni di dissesto di cui all'art. 244 del TUEL ove risulti perdurare l'inadempimento da parte dell'Amministrazione nell'adozione delle misure correttive.

Le norme introdotte sul dissesto finanziario negli enti locali con il d.lgs. n. 149 del 2011 hanno assunto, infatti, da subito, carattere di particolare rilevanza anche per il ruolo più incisivo riconosciuto alla Corte dei conti nel sistema di coordinamento della finanza pubblica in relazione agli effetti che vengono fatti derivare da pronunce in sede di controllo su comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria o su irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'ente in grado di provocarne il dissesto economico.

Alla constatazione che l'effettività delle pronunce delle Sezioni regionali è strettamente correlata alla verifica dell'adozione delle necessarie misure correttive da parte dell'ente locale nel termine fissato dalla sezione stessa fa da corollario, infatti, la necessità che le misure conseguenti agli accertamenti effettuati dalle Sezioni regionali si traducano in doverosi interventi autocorrettivi della stessa amministrazione.

In sede di prima applicazione delle nuove norme sul dissesto introdotte dal d.lgs. n. 149 del 2011, le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti hanno ritenuto, in diversi casi, di avviare la procedura di cui all'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 149 del 2011 in presenza di situazioni di pre-dissesto finanziario proprio al fine di individuare un percorso di accompagnamento dell'ente verso il risanamento.

Il decreto-legge n. 174 del 2012, che rafforza il sistema dei controlli della Corte dei conti sugli enti locali nella cornice di quelli delineati in particolare dalla legge "La Loggia" e dalla legge finanziaria 2006, si muove, ora, per certi versi, lungo un percorso già tracciato dalla Corte dei conti in quest'ultimo anno in cui si è fatta applicazione, da parte delle Sezioni regionali di controllo, delle norme sulla procedura di accertamento del dissesto, individuando appunto un percorso formalizzato in un piano di rientro pluriennale.

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

Quanto all'attività svolta nel 2012, si segnalano, in proposito, alcune delle più rilevanti irregolarità evidenziate ed, in particolare, quelle aventi riflessi sugli equilibri di bilancio degli enti.

a) rendiconti di gestione per l'esercizio 2010.

Le osservazioni delle Sezioni hanno interessato una vasta platea di enti locali. Le criticità riscontrate hanno riguardato prevalentemente: il mancato rispetto del patto di stabilità in termini sia di competenza che di cassa; il carente rispetto degli equilibri, soprattutto con riferimento all'utilizzo di risorse di carattere straordinario per il finanziamento di spese correnti ripetitive; l'omesso avvio dei provvedimenti di riequilibrio; l'elevata vetustà dei residui attivi e la loro considerevole mole senza che, per molti anni, si sia proceduto ad una attenta verifica ("riaccertamento") del permanere delle

ragioni del credito. La mancata rivisitazione dei residui attivi ha, fra l'altro, decisamente influito, in taluni casi, sullo stesso risultato di amministrazione.

Altre questioni segnalate agli enti hanno riguardato la spesa di personale, sotto il profilo della mancata osservanza dei limiti e vincoli posti dal legislatore nazionale; le dimensioni e le modalità dell'indebitamento; la mancata o non corretta adozione del piano delle alienazioni e delle valorizzazioni immobiliari (nell'ottica anche dell'attuazione e delle ricadute del federalismo patrimoniale).

Si è, inoltre, evidenziata una diffusa carenza nell'aggiornamento degli inventari e la frequente scarsa attendibilità del conto del patrimonio. In numerose deliberazioni sono state espresse criticità riguardante l'utilizzo improprio delle c.d. partite di giro (capitoli dei servizi in conto terzi); la bassa capacità di riscossione delle entrate per recupero dell'evasione tributaria.

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

Una particolare criticità è quella dell'elevato ricorso alle anticipazioni di tesoreria, che rischiano di diventare, in taluni casi, una impropria forma di indebitamento e non un mezzo per far fronte a temporanee difficoltà nei pagamenti.

b) bilanci di previsione dell'esercizio 2012.

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

Lo slittamento al 30 settembre – e poi al 30 novembre 2012 – del termine per l'approvazione dei bilanci preventivi 2012 – ha fortemente ridimensionato la valenza del loro esame da parte delle Sezioni regionali di controllo.

Ciò, fra l'altro, a causa dello snaturamento dello stesso bilancio preventivo che – in tale situazione - ha finito per perdere le sue peculiari caratteristiche di strumento programmatico. Il che produrrà non poche distorsioni anche sull'analisi e sulla valutazione delle risultanze dell'esercizio in parola, che le Sezioni regionali saranno chiamate ad effettuare nei prossimi mesi.

In tale contesto, anche per la ristrettezza dei tempi a disposizione, inferiore è risultato il numero dei bilanci preventivi esaminati.

Nondimeno sono emerse significative irregolarità, che hanno, fra l'altro, riguardato: l'utilizzo di entrate correnti aventi carattere non ripetitivo

(recupero dell'evasione tributaria; sanzioni amministrative per violazioni del codice della strada; contributi per il rilascio dei permessi di costruire) non correlate a spese aventi le stesse caratteristiche. Ne sono talora derivate criticità di rilievo sugli equilibri di parte corrente del bilancio e, conseguentemente, anche possibili riflessi sul rispetto del patto di stabilità interno.

Una particolare attenzione è stata posta sulla effettiva osservanza dei limiti fissati con riguardo a particolari aree di spesa discrezionale, dalle ripetute manovre di finanza pubblica degli ultimi anni e, soprattutto, dei plurimi vincoli imposti all'evoluzione di spesa per il personale. Sotto quest'ultimo profilo si è riscontrata, in generale, la mancata o tardiva costituzione del fondo per la contrattazione integrativa.

Non poche segnalazioni hanno interessato il fenomeno, in espansione, dei debiti fuori bilancio; la mancata ultimazione delle procedure di ricognizione dell'oggetto delle società partecipate; le concrete modalità di dismissione del patrimonio immobiliare e della rinegoziazione dei mutui; la tematica dell'indebitamento non solo sotto il profilo del rispetto del vincolo ex art. 119 Cost., ma anche per quanto attiene a eventuali operazioni finanziarie elusive del patto di stabilità interno (tra tutti il *project financing* ed il *leasing* immobiliare in costruendo quali strumenti volti a dissimulare un indebitamento), che risultano oggi specificamente sanzionabili dalle Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti.

Più in generale, le Sezioni regionali di controllo, come anche le Sezioni riunite in sede nomofilattica, hanno negli ultimi anni esaminato questioni più o meno attinenti a pratiche elusive del patto di stabilità interno. Rilevano, al riguardo, alcune pronunce in sede di controllo dei bilanci di previsione e dei rendiconti degli enti locali ai sensi dell'art. 1, commi 166 e ss., della legge n. 266 del 2005 che hanno censurato condotte elusive poste in essere tramite imputazioni contabili di entrate o spese a capitoli di bilancio non pertinenti.

Tra queste rivestono maggiore incidenza, in termini quantitativi, operazioni contabili che si sostanziano nell'utilizzo improprio dei servizi per conto terzi (c.d. partite di giro), che registrano entrate e spese di natura ed importo corrispondente (art. 168 del TUEL), nei quali l'ente agisce quale soggetto la cui attività è meramente strumentale alla realizzazione di interessi di altro soggetto. Essendo, infatti, poste, queste, che non rilevano ai fini del calcolo dei saldi del patto di stabilità interno, la non corretta imputazione contabile delle entrate e delle spese alle partite di giro è suscettibile di determinare effetti distorsivi sul patto.

Analogamente, suscettibile di determinare effetti distorsivi sul patto di stabilità è l'utilizzo improprio delle poste Riscossione/Concessione Crediti, essendo voci, queste, che registrano operazioni di utilizzo a breve della

liquidità e che, come tali, sono portate in detrazione dalle poste che rilevano per i saldi.

Effetti distorsivi possono essere determinati anche dalla detrazione dal computo dei pagamenti in conto capitale di voci di spesa non ascrivibili a quelle individuate dalla legge.

Quanto alle altre forme elusive, intendendo con ciò le condotte diverse da quelle che si sostanziano in irregolari imputazioni contabili, vanno considerati alcuni istituti o prassi che, pur ammessi nel quadro normativo vigente, possono assumere carattere distorsivo sul patto di stabilità ove distolti dal fine proprio: è il caso delle esternalizzazioni con finalità elusive, dell'utilizzo improprio di alcuni strumenti contrattuali, quali il *leasing* immobiliare, il *project financing*, il *sale and lease back*, l'accollo del debito.

Ma rilevano, soprattutto, prassi che per un verso contravvengono al principio di integrità e universalità del bilancio, come nel caso del rinvio a successivi esercizi di pagamenti eccedenti i limiti previsti dal patto con conseguente formazione di debiti fuori bilancio, e che per altro verso contraddicono il principio di veridicità del bilancio, come nel caso della sovrastima delle entrate accertate per effetto di una non corretta valutazione dei presupposti per l'accertamento.

Come questione *a latere* sul rispetto del patto di stabilità interno rileva inoltre quella relativa al fenomeno del ritardo dei pagamenti da parte degli enti locali.

In sede di verifica dei rendiconti 2010 degli enti locali da parte delle Sezioni regionali di controllo, sono diffusamente emerse una serie di anomalie nel fenomeno dei ritardati pagamenti che, sebbene non assurgano tecnicamente a forme elusive del patto di stabilità, si traducono in prassi che, ai fini del rispetto del patto di stabilità interno, alimentano la patologia del fenomeno del ritardo con evidente danno sulle imprese, su cui è scaricato il rispetto del patto di stabilità, e sull'economia reale, condizionata in tal senso da un elemento deflattore della crescita.

3.4 Controlli di regolarità contabile e finanziaria sugli enti dei servizi sanitari regionali ai sensi dell'art. 1, comma 170, della legge n. 266/2005

La gestione dei servizi sanitari regionali resta per le Sezioni regionali di controllo oggetto di particolare approfondimento, come per gli esercizi precedenti, costituendo circa il 75% della spesa regionale.

Le Sezioni di controllo hanno dedicato attenzione allo specifico settore sia con referti *ad hoc*, sia nei referti generali sulla finanza della singola Regione e, in modo più puntuale, con le verifiche previste dalla legge finanziaria per il 2006.

La legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria per il 2006) all'art.1, comma 170, nell'estendere le disposizioni contenute nei commi 166 e seguenti (riguardanti gli enti locali, su cui si è ampiamente sopra riferito) anche alle Aziende del Servizio Sanitario Nazionale, ha prescritto che i Collegi sindacali dei predetti Enti trasmettano alle competenti Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti una relazione sulla base di criteri e linee guida definiti unitariamente dalla stessa Corte e deliberati annualmente dalla Sezione delle Autonomie.

Si tratta di verifiche obbligatorie che investono tutti gli enti del servizio sanitario pubblico: aziende sanitarie locali, aziende ospedaliere, policlinici universitari, istituti di ricovero e cura a carattere scientifico.

Nel 2012 in esito a dette verifiche sono state adottate 47 deliberazioni.

Nei casi in cui, dall'esame della relazione del Collegio sindacale o a seguito della successiva eventuale istruttoria, sono emersi comportamenti non conformi ai criteri di sana gestione, la Sezione regionale della Corte competente ha adottato una pronuncia specifica per le questioni di maggiore gravità, o, nello spirito collaborativo che caratterizza questo tipo di controllo, ha comunque segnalato alla Regione le irregolarità rilevate al fine di consentire l'adozione di idonee misure correttive.

Tra le principali criticità emerse dai controlli delle Sezioni Regionali si evidenzia, *in primis*, la disomogeneità nella rappresentazione dei dati contabili, che rende estremamente complessa la ricostruzione della dimensione economica complessiva del settore e la sua sostenibilità in termini di mantenimento degli equilibri di bilancio. Tale problematica dovrebbe trovare soluzione con la piena applicazione dei principi dettati dal d.lgs. 118/2011 in materia di armonizzazione dei conti delle regioni, con particolare riferimento alla gestione sanitaria.

Sono state analizzate le cause delle perdite di esercizio e le eventuali misure adottate per il ripiano dei disavanzi ed il riequilibrio della situazione economico-finanziaria.

Una problematica diffusa è quella legata alla programmazione. Il ritardo con cui spesso viene approvato il bilancio di previsione riduce la sua funzione programmatica e di strumento di riscontro e verifica degli scostamenti, al fine di un corretto e tempestivo apprestamento delle risorse necessarie per la gestione di un più efficace controllo dei costi. Ne conseguono risultati di consuntivo che disattendono le aspettative, vincoli di pareggio del bilancio non osservati e disavanzi che sfiorano la perdita autorizzata.

Carenze sono state rilevate anche per quanto riguarda il sistema dei controlli interni, che risente spesso di una non adeguata contabilità analitica.

Si è proceduto alla disamina delle principali voci del valore e dei costi della produzione. E' emerso che il valore della produzione è estremamente legato ai trasferimenti regionali, mentre i costi della produzione crescono, sfiorando, spesso, il tetto di crescita previsto. Un profilo ricorrentemente riscontrato è la non corretta applicazione del principio di competenza economica per quanto riguarda la mobilità interregionale ed il computo delle ferie non godute. Attenzione è stata altresì rivolta all'accertamento del grado di conseguimento degli obiettivi fissati per la spesa farmaceutica e dell'applicazione della normativa in tema di approvvigionamenti di beni e servizi. Elevata è l'incidenza della spesa per il personale, che difficilmente resta al di sotto del limite normativamente previsto. In alcuni casi si è rilevata anche una sottostima di siffatti costi, perché nella relativa voce di conto economico non trovano rappresentazione una pluralità di spese che, pur derivabili dall'utilizzazione di personale dipendente, sono diversamente classificate. Consulenze e collaborazioni, lavoro somministrato, infatti, sono voci di spesa che, spesso, celano rapporti di lavoro atipici.

Per quanto riguarda l'attività intramuraria, a fronte dell'obbligo dell'integrale copertura dei costi con i ricavi, spesso non è chiara l'individuazione dei necessari dati di riscontro del rispetto di tale obbligo.

La verifica della situazione patrimoniale e finanziaria delle aziende ha evidenziato che i crediti sono di solito rappresentati al valore nominale, piuttosto che a quello di presunto valore di realizzo, e scontano errate contabilizzazioni e mancati accantonamenti al fondo svalutazione. Per i crediti verso le Regioni, poi, si segnala il problema della conciliazione con le posizioni dell'ente debitore.

In talune realtà, anomalo, poi, è il ricorso ripetuto, quasi strutturale, alle anticipazioni di tesoreria. La mancanza di liquidità è strettamente connessa con il problema dell'esposizione debitoria verso i fornitori, che costituisce una parte rilevante delle passività degli enti sanitari.

Il mancato pagamento nei termini del debito a scadenza produce in aggiunta interessi moratori che penalizzano, oltremodo, i già negativi risultati d'esercizio. Tali interessi, in violazione delle norme di contabilizzazione aziendale e, quindi, del fondamentale principio della competenza, non sono accantonati in un apposito fondo alla chiusura dell'esercizio, in ragione del ritardo nei pagamenti, profilandosi come oneri straordinari negli esercizi in cui si manifestano.

Dall'osservazione dei bilanci e dei dati contabili è emersa non di rado la difficoltà di ricostruzione della situazione debitoria.

Infine, in alcuni casi l'analisi dei questionari-linee guida ha evidenziato una scarsa informazione su partecipazioni in enti, agenzie,

aziende, consorzi, alcuni dei quali di dubbia coerenza con i fini istituzionali dell'Ente.

3.5 Controlli sulla gestione ai sensi dell'art. 7, comma 7, della legge 131/2003

In merito ai controlli sulla gestione e all'attività di referto, quasi tutte le Sezioni hanno approvato, in contraddittorio con le rispettive Regioni, il referto sul rendiconto generale, effettuando particolari approfondimenti o (in alcuni casi) approvando referti specifici, in materia sanitaria e sulla gestione dei fondi comunitari. E' stato esaminato anche lo stato dei controlli interni sia delle Regioni che dei comuni di maggiori dimensioni, con riferimento anche all'attuazione dei principi enunciati dalla c.d. Riforma Brunetta (d.lgs. n. 150 del 2009) in tema di misurazione e valutazione della performance delle pubbliche Amministrazioni.

Oggetto di particolare attenzione è risultata la materia sanitaria. L'esame ha riguardato, in particolare, il Servizio sanitario regionale, le A.S.L. e le Aziende ospedaliere, non solo nell'ambito delle attività di esame delle relazioni dei collegi sindacali, ai sensi dell'art. 1, comma 170, della legge 266/2005, ma anche con specifiche indagini, volte a monitorare i fenomeni, più significativi del comparto.

3.6 Attività consultiva

Le ripetute manovre correttive, gli incalzanti e molteplici vincoli alla spesa di personale, le misure sull'indebitamento e sugli organismi partecipati, le questioni legate al patto di stabilità interno nonché, più in generale, l'attuazione degli interventi per il coordinamento della finanza pubblica hanno finito per alimentare l'attività consultiva delle sezioni regionali di controllo.

Dopo una prima fase caratterizzata da richieste a tutto campo, spesso determinate dall'esigenza di risolvere problemi pratici, si è passati alla fase attuale nella quale l'attività consultiva, strettamente connessa alle materie di contabilità pubblica, si esplica in sinergia con la funzione di controllo in una equilibrata applicazione dell'art. 7, comma 8 della legge 131/2003.

Attraverso tale attività le sezioni regionali svolgono, a pieno titolo, una funzione di ausilio nei confronti degli enti territoriali, come dimostra la natura dei quesiti formulati nell'anno, rivolti a chiedere un avviso circa la corretta interpretazione delle norme più controverse recate dai provvedimenti di finanza pubblica.

La Corte ha così svolto, in via generale, a favore degli enti, un ruolo di guida, nella maggior parte dei casi, anche in rapporto ai controlli contabili e finanziari previsti dall'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge n. 266/2005.

L'attività consultiva ha interessato tutto il territorio nazionale, comprese le regioni a statuto speciale.

Per quanto attiene alla modalità di esercizio delle attività, si richiama l'art.17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (convertito nella legge 3 agosto 2009, n. 102), con tale disposizione, al fine di garantire la coerenza dell'unitaria attività svolta dalla Corte dei conti – per le funzioni che ad essa spettano in materia di coordinamento di finanza pubblica – il legislatore ha previsto che il Presidente della Corte può disporre che le Sezioni riunite adottino pronunce di orientamento generale sulle questioni risolte in materia difforme dalle Sezioni regionali ovvero su questioni di massima di particolare rilevanza. Le Sezioni riunite svolgono, pertanto, una funzione assimilabile a quella nomofilattica, vincolante per tutte le Sezioni regionali. In via ordinaria tale funzione è stata ora attribuita alla Sezione delle Autonomie dall'art. 6, comma 4, della legge di conversione del decreto legge 174/2012, mentre alle Sezioni riunite resta riservata nei casi riconosciuti dal Presidente della Corte dei conti di eccezionale rilevanza ai fini del coordinamento della finanza pubblica ovvero qualora si tratti di applicazione di norme che coinvolgono l'attività delle Sezioni centrali di controllo.

L'attività consultiva si è concentrata sulle tematiche afferenti alla contabilità pubblica, i cui limiti, via via individuati dalla Sezione delle Autonomie, sono stati definiti dalle Sezioni Riunite con la deliberazione n. 54/2010.

Si sottolinea che la funzione di cui all'art. 7, comma 8, della legge 131/2003 della citata legge 131 – e di cui, come si è detto, gli Enti territoriali si avvalgono in modo sempre crescente – concorre a conferire un significativo valore aggiunto a quella vocazione all'ausiliarietà tipica della Corte dei conti e che le Sezioni regionali declinano a livello territoriale sotto forma di controllo collaborativo.

In questa prospettiva varie ed articolate, anche in considerazione delle rilevanti continue modifiche normative che hanno interessato il mondo delle autonomie locali negli ultimi anni, sono le problematiche su cui sono state sollecitate le riflessioni delle Sezioni: spesa del personale, consolidamento delle spese sostenute dalle società partecipate, riduzione dei costi degli apparati amministrativi, divieto di sponsorizzazioni, contrattazione integrativa.

A quest'ultimo proposito, numerose, sono state le richieste di parere concernenti la contrattazione integrativa e la costituzione del relativo fondo, nonché, la corretta interpretazione della disposizione di cui all'art. 9, comma 2 bis, del menzionato decreto 78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, in merito all'individuazione delle risorse da erogare come trattamento accessorio.

Solledata in sede consultiva è anche la problematica della “reinternalizzazione” di servizi pubblici già svolti in forma societaria dall'ente locale, nei casi obbligati di dismissione. L'immissione, nei ruoli dell'ente, di personale prima impiegato nella società in house, può presentare risvolti attuativi di elusione del rispetto della legislazione vincolistica in materia.

Le disposizioni emanate negli ultimi anni in materia di indebitamento degli enti locali, hanno continuato ad essere oggetto di chiarimenti e puntualizzazioni da parte di varie Sezioni regionali di controllo; l'attività consultiva, oltre a confermare i profili di opportunità/convenienza da tenere in considerazione relativamente all'an dell'operazione di ristrutturazione del debito, soprattutto in relazione alle fluttuazioni finanziarie dei mercati, ha evidenziato la necessità che il ricorso ad eventuali operazioni di rinegoziazione delle passività non rappresenti in alcun modo strumento elusivo del precetto di cui all'art. 119 della Costituzione.

Del pari va evitato che *project financing* e *leasing* immobiliare in costruendo si trasformino in strumenti per aggirare i vincoli di indebitamento previsti dalla legge.

CAPITOLO VII

L'ATTIVITÀ NOMOFILATTICA IN MATERIA CONSULTIVA E DI CONTROLLO

1. Premessa. Le innovazioni ordinamentali

L'attività nomofilattica delle Sezioni riunite avviata in applicazione dell'art. 17, comma 31, del decreto-legge n. 78 del 2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 102 del 2009, è proseguita anche nel corso del 2012, con dieci delibere, sebbene con minore frequenza rispetto al 2011, in cui le delibere sono state trentadue.

Sul piano delle innovazioni ordinamentali deve citarsi l'art. 6, comma 4, del decreto-legge n. 174 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 213 del 2012. In base alla disposizione appena citata si prevede che "in presenza di interpretazioni discordanti delle norme rilevanti per l'attività di controllo o consultiva o per la risoluzione di questioni di massima di particolare rilevanza, la Sezione delle autonomie emana delibera di orientamento alla quale le Sezioni regionali di controllo si conformano. Resta salva l'applicazione dell'articolo 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, nei casi riconosciuti dal Presidente della Corte dei conti di eccezionale rilevanza ai fini del coordinamento della finanza pubblica ovvero qualora si tratti di applicazione di norme che coinvolgono l'attività delle Sezioni centrali di controllo".

La norma, dunque, prevede una nuova ed ulteriore funzione nomofilattica nei confronti delle sezioni regionali in capo alla Sezione delle Autonomie.

2. Delibere rilevanti

- In tema di personale delle pubbliche amministrazioni

Tra le delibere rilevanti delle Sezioni Riunite si segnala anzitutto la n. 1 in tema di determinazione dell'ammontare delle indennità e dei gettoni di presenza spettanti agli amministratori e agli organi politici delle Regioni e degli Enti locali; al riguardo le SS.RR. hanno confermato - dirimendo un contrasto tra le sezioni di controllo - la perdurante vigenza dell'art. 1, comma 54, della legge n. 266 del 2005, che ha disposto la riduzione del 10 per cento dei predetti compensi rispetto a quanto percepito dagli interessati al 30 settembre 2005.

Con la delibera n. 11 la Corte ha ritenuto che: a) i limiti alla spesa per i contratti del personale temporaneo o con rapporto di lavoro flessibile, introdotti dall'art. 9 comma 28 del DL n. 78 del 2010, convertito nella legge n. 122 del 30 luglio 2010, così come modificato dall'art. 4, comma 102, della legge n. 183 del 2011 (legge di stabilità per il 2012) costituiscono

principi di coordinamento della finanza pubblica nei confronti degli enti di autonomia territoriale; Gli enti locali sono tenuti pertanto a conformarsi ai principi suddetti e applicano direttamente la norma generale così come formulata, suscettibile di adattamento solo da parte degli enti di minori dimensioni per salvaguardare particolari esigenze operative; b) l'adattamento della disciplina sostanziale è deferito alla potestà regolamentare degli enti locali a condizione che ne vengano rispettati gli intenti; l'espressione della predetta potestà deve in ogni caso essere idonea a contenere efficacemente la spesa per le assunzioni a tempo determinato, riportandola nei limiti fisiologici connessi alla natura dei rapporti temporanei; c) nel solo caso in cui l'applicazione diretta potrebbe impedire l'assolvimento delle funzioni fondamentali degli enti e non esistano altri possibili rimedi organizzativi per fronteggiare la situazione, è quindi possibile configurare un adeguamento del vincolo attraverso lo specifico strumento regolamentare. A tale riguardo si segnala come possibile ambito di adeguamento, la considerazione cumulativa dei limiti imposti dalla norma ai due diversi insiemi di categorie di lavoro flessibile individuati; d) resta comunque ferma l'esigenza che vengano raggiunti gli obiettivi di fondo della disciplina e che venga assicurata la riduzione di spesa nell'esercizio finanziario per le forme di assunzione temporanea elencate.

Con la delibera n. 27, le SS.RR. hanno affermato che le progressioni economiche orizzontali, previste dall'art. 23 del d.lgs. 27 ottobre 2009 n. 150, ricadono nell'ambito delle "progressioni di carriera comunque denominate", e, dunque, nel regime giuridico ed economico di contenimento delle spese in materia di pubblico impiego previsto dall'art. 9, comma 21, del decreto-legge 31 maggio 2010 n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010 n. 122.

- In tema di reinternalizzazione di servizi

La questione risolta dalla delibera n. 3, riguarda invece la possibilità di reinternalizzazione di servizi precedentemente affidati a soggetti esterni, di assumere nuovo personale, in deroga ai vincoli stabiliti normativamente alla spesa di personale, qualora la gestione diretta di un servizio con personale dipendente risulti più conveniente di una gestione effettuata mediante affidamento in convenzione del servizio stesso. In proposito le Sezioni riunite hanno ritenuto che ritengono che l'ente locale, in caso di reinternalizzazione di servizi precedentemente affidati a soggetti esterni, non possa derogare alle norme introdotte dal legislatore statale in materia di contenimento della spesa per il personale, trattandosi di disposizioni, di natura cogente, che rispondono a imprescindibili esigenze di riequilibrio della finanza pubblica per ragioni di coordinamento finanziario, connesse ad obiettivi nazionali ancorati al rispetto di rigidi obblighi comunitari.

- In tema di controllo preventivo di legittimità

Con la delibera n. 6 la Corte, circa l'assoggettabilità al controllo preventivo di legittimità, ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. c-bis) della legge n. 20 del 1994, degli atti adottati dalla Provincia di Bolzano in qualità di soggetto attuatore di un intervento di edilizia carceraria necessario a fronteggiare la situazione conseguente al sovrappopolamento degli istituti penitenziari sul territorio nazionale, ha affermato che nei limiti in cui gli atti del Soggetto attuatore Presidente della Provincia di Bolzano – attinenti alla realizzazione di una struttura penitenziaria nella città di Bolzano e di cui all'Intesa istituzionale tra il Commissario Delegato (Capo del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria del Ministero della Giustizia) e il predetto Presidente – comportino la spendita del potere di derogare alle ordinarie procedure previste dalla legge, gli stessi debbono essere sottoposti al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti; b) che sono esclusi dal controllo preventivo di legittimità, ai sensi del d.lgs. 14 settembre 2011, n. 166, i provvedimenti adottati dal Presidente della Provincia di Bolzano riconducibili all'attività di Soggetto attuatore disciplinata da norme di legge.

CAPITOLO VIII

L'ATTIVITÀ GIURISDIZIONALE

1. L'area della giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica

Con riferimento specifico alle competenze delle Sezioni Riunite della Corte in sede giurisdizionale ne va posto in evidenza l'ampliamento che si è verificato nell'anno 2012 vuoi a seguito di evolutive interpretazioni giurisprudenziali vuoi per diretto intervento del legislatore nel dicembre dello stesso anno.

Nel primo caso, le sezioni riunite della Corte con due innovative decisioni dell'aprile e del giugno 2012 – rispettivamente la n. 1/ord. e la n.3/ord. –hanno dichiarato l'ammissibilità del regolamento di competenza avverso i provvedimenti di sospensione processuale emessi dalle sezioni giurisdizionali nelle ipotesi di ravvisata pregiudizialità della definizione di controversie pendenti presso altri ordinamenti giurisdizionali.

Modificando, infatti, propri precedenti orientamenti, le sezioni riunite, richiamando la giurisprudenza della Corte di Giustizia con riferimento alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (C.E.D.U.) e i contenuti dell'art. 111 Cost. nella parte in cui affermano il diritto delle parti ad ottenere, in un giusto processo, la definizione delle loro controversie in tempi ragionevoli, hanno ravvisato un interesse giudizialmente tutelabile – mediante il suddetto regolamento – nella posizione di chi, non condividendo la sospensione del processo contabile per ritenuta pregiudizialità di un diverso giudizio, deve poter presentare le proprie ragioni in sede di gravame innanzi al giudice della competenza, vale a dire innanzi alle stesse sezioni riunite. In tal modo, mediante la descritta innovazione giurisprudenziale, è stata riconosciuta anche nei processi contabili la possibilità di un gravame avverso i provvedimenti di sospensione processuale, prima ammesso soltanto nell'ambito del processo ordinario ai sensi dell'art. 42 Cod. proc. civile, esteso poi in via interpretativa al processo tributario e infine recentemente previsto anche nel processo amministrativo ai sensi dell'art. 79 terzo comma del Decreto Lgs. n. 104/2010.

Va poi posto in evidenza che alla fine dell'anno appena concluso l'area delle materie di contabilità pubblica, sulle quali le Sezioni Riunite della Corte dei conti in sede giurisdizionale hanno competenza esclusiva ai sensi dell'art. 103 comma secondo della Costituzione, ha ottenuto alcune significative specificazioni ad opera del legislatore.

In primo luogo, convertendo il decreto-legge n. 174/2012 la legge 7 dicembre 2012 n. 213 ha inserito, nel corpo del Testo Unico delle leggi sugli

enti locali n. 267 del 18 agosto 2000, l'articolo 243-quater, il cui comma 5 dispone che l'approvazione o il diniego del piano di riequilibrio finanziario, quali deliberati dalla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti ai sensi del precedente comma 3 dello stesso articolo 243-quater, possano essere impugnati "entro 30 giorni, nelle forme del giudizio ad istanza di parte, innanzi alle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione che si pronunciano, nell'esercizio della propria giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica ai sensi dell'art. 103 secondo comma della Costituzione, entro 30 giorni dal deposito del ricorso". Lo stesso comma attribuisce poi alle Sezioni riunite la competenza a giudicare "in unico grado nell'esercizio della medesima giurisdizione esclusiva" i ricorsi avverso i provvedimenti di ammissione al Fondo di rotazione destinato, ai sensi dell'art. 243-ter del T.U.E.L., a supportare l'attuazione delle procedure di riequilibrio pluriennale previste dall'art. 243-bis dello stesso Testo unico n. 267 del 2000.

Successivamente, il comma 169 dell'art. 1 della legge di stabilità n. 228 del 24 dicembre 2012 ha disposto che "avverso gli atti di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata annualmente dall'ISTAT ai sensi dell'art. 1 comma 3 della legge 31 dicembre 2009 n. 196, è ammesso ricorso alle Sezioni riunite della Corte dei conti, in speciale composizione, ai sensi dell'art. 103, secondo comma, della Costituzione".

Senza anticipare i risultati dell'elaborazione giurisprudenziale che certamente chiarirà, anche dal punto di vista sistematico, queste innovative norme recentemente entrate a far parte della legislazione in tema di giurisdizione contabile, sembra tuttavia di qualche utilità porne in evidenza i punti fermi espressamente stabiliti dallo stesso legislatore. In primo luogo si tratta di giudizi in tema di giurisdizione contabile esclusiva, avviati non d'ufficio ad iniziativa di altri organi della Corte dei conti, ma ad istanza di parte e con intervento obbligatorio del Procuratore Generale ai sensi dell'art. 58 del regolamento di procedura, approvato con R.D. n. 1038 del 1933, vale a dire – nella specie – a seguito di ricorso delle entità pubbliche portatrici di diritti ed interessi che potrebbero essere lesi dai summenzionati provvedimenti e deliberazioni in tema di contabilità pubblica. Si tratta, inoltre, di giudizi in unico grado, vale a dire non di giudizi su gravami avverso precedenti decisioni giudiziali, con la conseguenza che detti giudizi evidentemente non possono spettare né alle sezioni regionali di primo grado né alle sezioni di appello, ma soltanto alle Sezioni riunite in sede giurisdizionale, sia pure nella "speciale composizione" i cui dettagli non sono trattabili adeguatamente in questa sede.

Per quanto specificamente attiene alle competenze delle Sezioni Riunite della Corte in sede giurisdizionale, va osservato che rilevante è stata, nell'anno 2012, anche l'attività giurisdizionale di merito in tema di delimitazione della giurisdizione contabile.

Occorre, infatti, segnalare che, in una peculiare fattispecie, la Sezione I centrale di appello (sentenza 15 febbraio 2012 n. 69) ha avuto modo di indicare i confini della giurisdizione della Corte dei conti in tema di azioni di accertamento negativo dell'avvenuta trasmissione ereditaria della responsabilità amministrativo-contabile, per un verso affermando che siffatta domanda va ricompresa nella giurisdizione contabile e che, per altro verso, essa concerne una situazione di fatto ed è, quindi, proponibile anche mediante ricorso per revocazione.

Nel corso dell'anno è andata consolidandosi la giurisprudenza delle Sezioni regionali che afferma la giurisdizione della Corte dei conti sulle società di gestione di servizi pubblici comunali partecipate totalitariamente dal Comune che ha il controllo delle azioni e il potere di nomina degli organi apicali, nonché il dovere di ripianamento dei debiti di bilancio (Sez. Abruzzo Sent. 84/2012 e Sez. Lazio ord. n. 205/2012). Sul punto è da segnalare anche la Sezione Trentino Alto Adige (Sent. n. 14/2012) che ha riconosciuto la giurisdizione sulle materie di contabilità pubblica nei confronti del presidente ed amministratore delegato di una società partecipata, designato a tale carica a seguito di una procedura selettiva pubblica, in virtù dell'art. 56, comma 5, del Testo unico delle leggi regionali sull'ordinamento dei Comuni della Regione Autonoma Trentino Alto Adige di cui al D.P. Reg. n. 3/L del 1° febbraio 2005, il quale, nel prevedere che per gli amministratori ed il personale degli enti locali si osservano le disposizioni vigenti in materia di responsabilità per gli impiegati civili dello Stato, ne ha esteso l'applicabilità agli amministratori e al personale dipendente delle forme associative e degli enti dipendenti dai comuni disciplinati o previsti dal presente testo unico, fra le quali rientrano anche le società partecipate dai comuni per la gestione di servizi comunali, disciplinate all'art. 68 dello stesso Testo Unico.

In tema di società vanno inoltre ricordate le decisioni che hanno assentito alla giurisdizione della Corte dei conti su fattispecie di mala gestione, da parte di cooperative edilizie, di finanziamenti erogati dalla Regione (Sez. Lazio n. 473/2012), nonché sulle società a totale partecipazione pubblica affidatarie di servizi pubblici istituzionali e sui suoi amministratori (Sez. Lazio n. 493/2012). Ancora in riferimento a società affidatarie di servizi pubblici – nella specie una società mista concessionaria della riscossione di entrate comunali, è stata affermata la giurisdizione della Corte sul “socio privato operativo”, ravvisando – nello specifico caso - l'irrelevanza della sua sottoposizione ad amministrazione straordinaria medio tempore intervenuta in forza di pronuncia del giudice ordinario (Sez. Lazio n. 601/2012).

Nella stessa ottica si pone Sez. Puglia n. 250/2012, dove si afferma la giurisdizione contabile sia nei confronti di società finanziarie incaricate di attività, vuoi istruttorie vuoi di erogazione, di finanziamenti di società

cooperative in vista del conseguimento di finalità pubbliche che nei confronti delle stesse cooperative beneficiarie e loro amministratori effettivi, ivi compresi eventuali “gestori occulti”. Ancora Sez. Puglia n. 370/2012 afferma la giurisdizione nei confronti di privati che abbiano falsamente attestato il possesso dei requisiti previsti dalla legge per l'accesso a contributi pubblici.

In analoghe fattispecie di indebita percezione di contributi pubblici, sono state numerose le pronunce che hanno riconosciuto la giurisdizione della Corte dei conti nei confronti di un soggetto privato percettore di benefici finanziari comunitari, nella considerazione che il privato può incidere negativamente sull'esecuzione del programma imposto e regolamentato dalla pubblica amministrazione, alla cui realizzazione egli sia chiamato a partecipare; tutto ciò in conformità alle statuizioni della Corte di cassazione (ex multis Cass. 3899/04 e 4511/06) che più volte ha ribadito sussistere un rapporto di servizio funzionale tra il privato e il soggetto pubblico erogatore, rapporto caratterizzato dall'inserimento del soggetto esterno nell'iter procedimentale dell'ente pubblico come compartecipe dell'attività a fini pubblici di quest'ultimo (Sez Basilicata nn.59/2012, 91/2012, 92/2012, nonché sez. Calabria n. 237/2012 e sez. Liguria n. 30/2012).

Ancora in materia di competenza giurisdizionale altra questione peculiare è stata quella affrontata dalla decisione della Sezione Campania (sentenza/ordinanza n. 345/2012) che ha escluso la possibilità di sollevare il conflitto tra poteri dello Stato davanti alla Corte costituzionale e nei confronti della Camera dei Deputati in relazione alle dichiarazioni di insindacabilità rese ai sensi dell'art. 68, comma 1, della Costituzione, nell'ipotesi in cui sussista il nesso funzionale con le attività tipiche del mandato parlamentare. Nella specie la richiesta di sollevare il conflitto era stata proposta dalla Procura Regionale, che aveva contestato ad alcuni convenuti di avere, in qualità di parlamentari, agevolato il finanziamento di un'opera di trasporto locale approvando un emendamento ad una legge finanziaria. A tal riguardo, la Sezione Campania ha rilevato che rientra nell'attività parlamentare l'esercizio del diritto di voto, che non può essere oggetto di sindacato, tenuto conto di quanto affermato dalla Corte costituzionale con la sentenza 46/2008 per la quale l'art. 68, comma 1, esclude ogni forma di responsabilità giuridica dei parlamentari per le opinioni espresse ed i voti dati nell'esercizio delle funzioni, di modo che essi non possono, né potranno dopo la scadenza del mandato essere chiamati a rispondere per le attività da loro svolte in tale veste. Ciò al fine di garantire alle stesse Camere che i parlamentari possano esercitare nel modo più libero le loro funzioni, senza i limiti derivanti dal timore di possibili provvedimenti sanzionatori a loro carico.

Sempre la Sezione Campania (Ordinanza 314/2012) si è occupata dell'istituto del fermo amministrativo di cui all'art. 69, r.d. n. 2440/1923. Si tratta di un giudizio ad istanza di parte promosso da un soggetto privato, il quale ha agito per ottenere l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia, del provvedimento dell'Agenzia delle Entrate di fermo amministrativo di tutte le somme dovute o debende in favore del ricorrente in forza di un credito vantato dall'Erario per effetto di una sentenza di condanna di una Sezione regionale della Corte dei Conti. La Sezione, innovando rispetto alla giurisprudenza precedente, che aveva declinato la giurisdizione, e in conformità alla giurisprudenza della Sezioni Unite della Corte di Cassazione (SS.UU. n. 555/2009), ha statuito che nella fattispecie sussiste la competenza giurisdizionale della Corte dei conti trattandosi di una controversia su un diritto (credito dell'Erario nei confronti del responsabile) la cui cognizione è attribuita al giudice contabile.

Sotto il profilo della novità, meritevoli di segnalazione sono anche le sentenze della Sezione Lazio nn. 993 e 1058, che hanno affermato la giurisdizione, la prima, nei confronti di arbitri ed assistenti di gara coinvolti nel c.d. scandalo di "calciopoli" e, la seconda, nei riguardi di organismo internazionale affidatario di contributi pubblici per la cooperazione internazionale. A sua volta, la Sezione Friuli n. 47/2012 ha rilevato che i Consorzi Turistici del Friuli Venezia Giulia, quando svolgono attività di gestione, promozione e commercializzazione dell'offerta turistica in ambito regionale e locale, ancorché si tratti di organismi privati, si trovano in un rapporto di servizio con l'ente regionale e che tale rapporto di servizio legittima il riconoscimento della giurisdizione di responsabilità della Corte per eventuali danni patrimoniali arrecati alla Regione.

2. I giudizi di responsabilità amministrativo-contabile

2.1 Gli aspetti processuali

Una certa stabilizzazione giurisprudenziale emerge complessivamente dalla pronunce dei giudici contabili di merito nella trattazione e risoluzione delle complesse questioni procedurali che emergono dalla necessità di applicare un regolamento di procedura risalente ai primi anni trenta (r.d. n. 1038/1933), coordinandolo con il codice di procedura civile del 1942 e successive rilevanti modificazioni, nonché – da ultimo – con i principi costituzionali posti, in tema di giusto processo, dal novellato articolo 111 Cost.

Ciò premesso, sono però meritevoli di attenzione gli orientamenti delle sezioni giurisdizionali contabili emersi recentemente in tema di azioni revocatorie promosse da numerose procure. Anzitutto va posta in evidenza la sentenza n. 42/2012, con la quale la sezione Piemonte, in merito ad una revocatoria per la dichiarazione d'inefficacia di fondo patrimoniale, si è pronunciata in ordine alla sussistenza della giurisdizione della Corte dei

conti, anche se, all'epoca della costituzione del fondo, non era stata contestata al convenuto una specifica responsabilità, con notifica di invito a dedurre o citazione per responsabilità amministrativa. Al riguardo, detta Sezione ritiene che l'elemento che radica la giurisdizione contabile non sia da ricercarsi nella collocazione temporale dell'atto dispositivo rispetto all'insorgenza del credito, bensì nel rapporto di accessorietà tra l'azione in esame e il credito risarcitorio che si intende garantire. Carattere di strumentalità che, ai sensi dell'art. 2901 c.c., è comunque potenzialmente individuabile in relazione a crediti sorti sia anteriormente sia successivamente al momento di perfezionamento dell'atto dispositivo. Con la medesima sentenza la Sezione ha affermato che, anche nell'ambito del giudizio per revocatoria introdotto dall'art. 2901 c.c., l'individuazione della competenza territoriale della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti a decidere la controversia trova fondamento nel riferimento ai criteri generali del codice di procedura civile (artt. 18, 19 e 20 c.p.c.), per cui il luogo in cui è sorta l'obbligazione e il luogo dell'adempimento, previsti ex art. 20 c.p.c., vanno individuati con riferimento all'obbligazione, il cui adempimento si intende salvaguardare con la revocatoria, e non con riferimento all'atto di disposizione patrimoniale che si vuoi far dichiarare inefficace.

Quanto agli atti assoggettabili ad azione revocatoria, la medesima sezione Piemonte con la sentenza n. 110/2012 ha affrontato una questione giuridica di nuova formulazione, riguardante la revocabilità, ai sensi dell'art. 2901 c.c., di un atto di mutuo consenso con il quale le parti convenute avevano risolto un precedente atto di donazione. La Sezione, disattendendo la tesi di parte secondo la quale il contratto di risoluzione consensuale non sarebbe assoggettabile ad azione revocatoria, ha sostenuto che non trova riscontro la ricostruzione del contratto di mutuo dissenso quale negozio risolutorio ad effetto eliminativo - retroattivo, al quale, attraverso una sorta di *fictio iuris*, vorrebbe ricollegarsi una sostanziale cancellazione di ogni effetto reale prodottosi tra le parti (e nei confronti dei terzi), in conseguenza dell'iniziale negozio.

Va richiamata, altresì, la sentenza della Sezione Campania n. 1136/2012, in cui è confermato il principio secondo il quale l'azione revocatoria garantisce anche i crediti c.d. litigiosi ed è esperibile contro accordi tra coniugi intervenuti nell'ambito di giudizi di separazione che, alla luce di una valutazione della causa in concreto, possono costituire atti a titolo gratuito. La stessa sentenza statuisce che nelle c.d. "successioni fraudolente" può essere necessario estendere l'azione revocatoria anche agli atti successivi a quello contestato specie nell'ipotesi in cui questi ultimi siano stati trascritti prima della proposizione dell'azione. La mancata estensione dell'azione a questi ultimi, tuttavia, non determina ostacoli processuali o l'infondatezza dell'azione revocatoria esperita, ma più semplicemente la necessità di impugnare anche quelli successivi.

Della Sezione Campania vanno segnalate anche tre recenti ordinanze. Nello specifico, con l'ordinanza n. 21/2012 è stata risolta positivamente la questione, presentante aspetti di evidente novità, dell'ammissibilità del sequestro conservativo attivato nell'ambito del giudizio ad istanza di parte di cui al capo III del r.d. n. 1038 del 1933. Con l'ordinanza n.110/2012 è stata, per contro, affrontata l'eccezione relativa al difetto di giurisdizione del Giudice contabile nel procedimento di esecuzione del sequestro presso terzi (in particolare per ciò che concerne la competenza a ricevere le dichiarazioni di quantità) secondo quanto sostenuto da un recente indirizzo delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione (sent. n. 17471/2009), a mente del quale il procedimento di esecuzione del sequestro cautelare previsto dall'art. 5, comma 2 legge n.19/1994 dovrebbe essere conosciuto dal Giudice ordinario. L'ordinanza ha ritenuto di discostarsi dal predetto orientamento e di dare continuità a quello stabilito dalle Sezioni Riunite della Corte dei Conti con la sentenza n. 24/1996/QM, che ha trovato largo seguito in pronunce di merito, anche successive all'arresto delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, secondo cui il terzo debitore può essere citato a comparire per rendere la dichiarazione di quantità dinanzi al giudice contabile, anziché al giudice ordinario territorialmente competente per l'esecuzione, in ragione del carattere necessariamente unitario del nuovo procedimento cautelare che si svolge davanti alla Corte dei conti sulla base della previsione contenuta nell'art. 5, comma 2, legge n.19/94. E ciò anche in ossequio al disposto di cui all'art. 1, comma 174, legge n. 266/2005, per il quale "al fine di realizzare una più efficace tutela dei crediti erariali, l'articolo 26 del regolamento di procedura di cui al regio decreto 13 agosto 1933, n.1038, si interpreta nel senso che il procuratore regionale della Corte dei conti dispone di tutte le azioni a tutela delle ragioni del creditore previste dalla procedura civile, ivi compresi i mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale di cui al libro VI, titolo III, capo V, del codice civile".

Con l'ordinanza n. 287/2012 la Sezione Campania ha, infine, accolto parzialmente il reclamo promosso dalla Procura regionale avverso ordinanza di revoca di un sequestro conservativo disposta nel giudizio di convalida del sequestro, per essere stato il periculum in mora ritenuto assorbito dalla presenza di una polizza assicurativa a garanzia della responsabilità civile. Il Collegio, ritenendo fondato il motivo di reclamo, ha evidenziato che le misure cautelari che l'ordinamento consente a tutela della garanzia patrimoniale hanno natura reale e non possono essere sostituite automaticamente da misure garantistiche fondate su vincoli obbligatori, estranei peraltro al controllo del creditore (amministrazione danneggiata), se non nei limiti previsti dall'ordinamento, il quale laddove consente (art.684 c.p.c.) che il debitore possa ottenere la revoca del sequestro, la subordina alla prestazione di un'idonea cauzione per l'ammontare del credito, circostanza questa che non si è verificata nel caso di specie.

Rilevante è anche l'ordinanza n. 30/2012, con la quale la Sezione Emilia Romagna ha accolto il reclamo proposto dalla Procura regionale contro l'ordinanza del giudice designato che aveva revocato il sequestro nei confronti di società ammessa alla procedura dell'amministrazione straordinaria, ex art. 3, comma 3, del d.l. n. 40 del 2010 e dichiarata insolvente, perché ha ritenuto la misura cautelare non conciliabile con il regime giuridico della procedura concorsuale. In particolare la Sezione, nell'accogliere il reclamo e nel confermare il decreto presidenziale di autorizzazione del sequestro, ha posto in rilievo la sostanziale diversità dell'azione erariale (che è azione pubblica a tutela di un interesse primario indisponibile) rispetto all'azione individuale di diritto comune.

2.2 Le principali tipologie di danno erariale

Nel 2012 si è rilevato un incremento delle pronunce delle Sezioni nell'ambito di giudizi di conto.

In ordine ai profili procedurali, si è affermato che l'avvenuta presentazione del conto giudiziale all'Amministrazione comunale e il successivo deposito presso la Sezione giurisdizionale integrano, di per se stessi, gli adempimenti previsti a carico dell'agente contabile e dell'Amministrazione comunale e comportano l'estinzione della specifica fase di giudizio per resa del conto ai sensi dell'art. 40, primo comma, del R.D. 13 agosto 1933, n. 1038, a prescindere dal soggetto che ha provveduto al deposito. Al deposito del conto consegue la sua assegnazione al magistrato designato quale relatore, al quale compete la verifica di ogni aspetto, procedurale, sostanziale e formale del conto stesso ai fini della successiva pronuncia in ordine alla sua regolarità e al conseguente scarico dell'agente contabile (Sez. Marche, sent. 90/2012).

La Sezione Campania, con sent. 1729/2012 (relativa a una complessa vicenda di falsificazione di mandati di pagamento), ha avuto occasione di approfondire alcune questioni giuridiche relative alla connessione tra giudizio di responsabilità e giudizio di conto, anche sotto il profilo della imprescrittibilità del giudizio per "resa di conto"; è stato precisato, tra l'altro, che grava sull'agente contabile l'onere della prova dell'idoneità dell'atto di disposizione (impartito dall'ordinatore di spesa) e della correttezza della tenuta dei conti secondo la normativa tecnica, in mancanza dovendosi irrimediabilmente affermare la responsabilità del medesimo per gli ammanchi e le differenze esistenti.

Meritano poi di essere segnalate, per quanto riguarda la Sezione Emilia-Romagna, le sentenze-ordinanze n. 41 e n. 42 del 2012, con le quali è stata definita la metodologia di analisi per accertare la regolarità contabile dei conti giudiziali, dividendola in tre diversi livelli di analisi (livelli

“macro”, “meso” e “micro”, dettagliatamente indicati nei citati provvedimenti). Con la sentenza n. 252 del 2012 la stessa Sezione ha affrontato la questione della regolarità contabile del conto giudiziale di un agente contabile della riscossione di tariffe per servizi comunali fornendo importanti chiarimenti circa la documentazione da produrre a corredo del conto giudiziale, per consentire alla Sezione di accertarne la regolarità, e circa le modalità di esame della documentazione stessa; con l'ordinanza n. 78 del 2012 sono state infine affrontate le tematiche relative al giudizio di conto cui deve essere sottoposta una società di capitale (nella specie, S.p.A.) a totale partecipazione pubblica e concessionaria di servizio pubblico (trasporto pubblico locale e parcheggi) ed in proposito è stato affermato che tale giudizio è autonomo rispetto alla rendicontazione soggetta al controllo sulle società partecipate, disciplinato dall'articolo 147-quater c. 4 del D.Lgs. n. 267/2000, introdotto ad opera dell' art.3 c.1 lett, d) del D.L. 174/12 che dispone la redazione del bilancio consolidato dell'Ente locale per verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità delle società e degli organismi gestionali esterni all'ente.

La Sezione Lazio, esaminando alcuni conti di enti locali, ha puntualizzato (ord. 29/2012 e sentenza/ordinanza n. 670/2012) i requisiti formali che un conto dovrebbe avere prima di essere depositato presso la segreteria della Sezione, al fine di evitare una pronuncia interlocutoria di irregolarità con remissione dello stesso all'amministrazione interessata.

La Sezione Piemonte, con sent. 9/2012, ha affermato che in sede di giudizio di conto può procedersi al discarico del tesoriere che abbia erroneamente applicato un tasso di interesse attivo diverso rispetto a quello stabilito nella convenzione di tesoreria allorché, nel complesso, il tasso applicato dalla banca sia risultato di fatto più favorevole di quello previsto in convenzione e, in corso di istruttoria, dopo la formulazione di specifico rilievo del magistrato relatore, la banca e l'ente abbiano definito consensualmente i propri rapporti nel senso di non procedere a conguaglio a debito del Comune. Nella stessa sentenza sono stati affermati altri importanti principi: le disponibilità liquide giacenti sotto forma di deposito su un conto corrente postale intestato all'ente, ma gestito dal tesoriere, non possono essere sottratte al giudizio di conto; la relativa rendicontazione fa capo al tesoriere, in virtù del principio per cui "ogni deposito, comunque costituito, è intestato all'ente locale e viene gestito dal tesoriere" (art. 209, comma 3, del t.u.e.l.) e per cui "il tesoriere è responsabile di tutti i depositi, comunque costituiti, intestati all'ente" art. 211, comma 2, del t.u.e.l.); la gestione delle somme in parola può trovare rappresentazione contabile in chiusura o in allegato al conto giudiziale del tesoriere stesso, nell'ambito del quadro riassuntivo della gestione di cassa e dei relativi prospetti di riconciliazione, mentre maggiori informazioni contabili possono essere

ovviamente ricavate direttamente dall'esame degli estratti periodici dei conti correnti.

La Sezione Trentino Alto Adige - Trento ha definito con il procedimento monitorio 22 conti giudiziali da cui risultavano debiti del contabile di modesta entità, determinati da tardivi versamenti in tesoreria delle somme riscosse da economi ed altri agenti interni della riscossione e da erroneo calcolo degli interessi da parte di alcuni tesorieri di enti locali, il cui addebito è stato spontaneamente saldato dagli agenti contabili. Sono state inoltre pronunciate 11 sentenze sui conti giudiziali, di cui 7 di condanna dell'agente contabile (sentenze n. 13, 22, 23, 24, 25, 26 e 35 del 2012) e recanti declaratoria di irregolarità del conto (sentenze n. 7, 8, 27 e 28).

3. I giudizi di conto

Nel 2012 si è rilevato un incremento delle pronunce delle Sezioni nell'ambito di giudizi di conto.

In ordine ai profili procedurali, si è affermato che l'avvenuta presentazione del conto giudiziale all'Amministrazione comunale e il successivo deposito presso la Sezione giurisdizionale integrano, di per se stessi, gli adempimenti previsti a carico dell'agente contabile e dell'Amministrazione comunale e comportano l'estinzione della specifica fase di giudizio per resa del conto ai sensi dell'art. 40, primo comma, del R.D. 13 agosto 1933, n. 1038, a prescindere dal soggetto che ha provveduto al deposito. Al deposito del conto consegue la sua assegnazione al magistrato designato quale relatore, al quale compete la verifica di ogni aspetto, procedurale, sostanziale e formale del conto stesso ai fini della successiva pronuncia in ordine alla sua regolarità e al conseguente scarico dell'agente contabile (Sez. Marche, sent. 90/2012).

La Sezione Campania, con sent. 1729/2012 (relativa a una complessa vicenda di falsificazione di mandati di pagamento), ha avuto occasione di approfondire alcune questioni giuridiche relative alla connessione tra giudizio di responsabilità e giudizio di conto, anche sotto il profilo della imprescrittibilità del giudizio per "resa di conto"; è stato precisato, tra l'altro, che grava sull'agente contabile l'onere della prova dell'idoneità dell'atto di disposizione (impartito dall'ordinatore di spesa) e della correttezza della tenuta dei conti secondo la normativa tecnica, in mancanza dovendosi irrimediabilmente affermare la responsabilità del medesimo per gli ammanchi e le differenze esistenti.

Meritano poi di essere segnalate, per quanto riguarda la Sezione Emilia-Romagna, le sentenze-ordinanze n. 41 e n. 42 del 2012, con le quali è stata definita la metodologia di analisi per accertare la regolarità contabile dei conti giudiziali, dividendola in tre diversi livelli di analisi (livelli

“macro”, “meso” e “micro”, dettagliatamente indicati nei citati provvedimenti). Con la sentenza n. 252 del 2012 la stessa Sezione ha affrontato la questione della regolarità contabile del conto giudiziale di un agente contabile della riscossione di tariffe per servizi comunali fornendo importanti chiarimenti circa la documentazione da produrre a corredo del conto giudiziale, per consentire alla Sezione di accertarne la regolarità, e circa le modalità di esame della documentazione stessa; con l'ordinanza n. 78 del 2012 sono state infine affrontate le tematiche relative al giudizio di conto cui deve essere sottoposta una società di capitale (nella specie, S.p.A.) a totale partecipazione pubblica e concessionaria di servizio pubblico (trasporto pubblico locale e parcheggi) ed in proposito è stato affermato che tale giudizio è autonomo rispetto alla rendicontazione soggetta al controllo sulle società partecipate, disciplinato dall'articolo 147-quater c. 4 del D.Lgs. n. 267/2000, introdotto ad opera dell' art.3 c.1 lett, d) del D.L. 174/12 che dispone la redazione del bilancio consolidato dell'Ente locale per verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità delle società e degli organismi gestionali esterni all'ente.

La Sezione Lazio, esaminando alcuni conti di enti locali, ha puntualizzato (ord. 29/2012 e sentenza/ordinanza n. 670/2012) i requisiti formali che un conto dovrebbe avere prima di essere depositato presso la segreteria della Sezione, al fine di evitare una pronuncia interlocutoria di irregolarità con remissione dello stesso all'amministrazione interessata.

La Sezione Piemonte, con sent. 9/2012, ha affermato che in sede di giudizio di conto può procedersi al discarico del tesoriere che abbia erroneamente applicato un tasso di interesse attivo diverso rispetto a quello stabilito nella convenzione di tesoreria allorché, nel complesso, il tasso applicato dalla banca sia risultato di fatto più favorevole di quello previsto in convenzione e, in corso di istruttoria, dopo la formulazione di specifico rilievo del magistrato relatore, la banca e l'ente abbiano definito consensualmente i propri rapporti nel senso di non procedere a conguaglio a debito del Comune. Nella stessa sentenza sono stati affermati altri importanti principi: le disponibilità liquide giacenti sotto forma di deposito su un conto corrente postale intestato all'ente, ma gestito dal tesoriere, non possono essere sottratte al giudizio di conto; la relativa rendicontazione fa capo al tesoriere, in virtù del principio per cui "ogni deposito, comunque costituito, è intestato all'ente locale e viene gestito dal tesoriere" (art. 209, comma 3, del t.u.e.l.) e per cui "il tesoriere è responsabile di tutti i depositi, comunque costituiti, intestati all'ente" art. 211, comma 2, del t.u.e.l.); la gestione delle somme in parola può trovare rappresentazione contabile in chiusura o in allegato al conto giudiziale del tesoriere stesso, nell'ambito del quadro riassuntivo della gestione di cassa e dei relativi prospetti di riconciliazione, mentre maggiori informazioni contabili possono essere

ovviamente ricavate direttamente dall'esame degli estratti periodici dei conti correnti.

La Sezione Trentino Alto Adige - Trento ha definito con il procedimento monitorio 22 conti giudiziali da cui risultavano debiti del contabile di modesta entità, determinati da tardivi versamenti in tesoreria delle somme riscosse da economi ed altri agenti interni della riscossione e da erroneo calcolo degli interessi da parte di alcuni tesorieri di enti locali, il cui addebito è stato spontaneamente saldato dagli agenti contabili. Sono state inoltre pronunciate 11 sentenze sui conti giudiziali, di cui 7 di condanna dell'agente contabile (sentenze n. 13, 22, 23, 24, 25, 26 e 35 del 2012) e recanti declaratoria di irregolarità del conto (sentenze n. 7, 8, 27 e 28).

4. I giudizi nella materia pensionistica

In tema di giudizi pensionistici va, anzitutto, ricordata la sentenza n. 1 del 2012 depositata in data 13 gennaio 2012 dalle Sezioni riunite. L'organo nomofilattico ha avuto modo di pervenire ad affermazioni di principio in punto di notificazione degli appelli pensionistici all'INPS in relazione alla decorrenza del termine breve per appellare e al luogo della notificazione. In particolare, è stato ritenuto che, ai fini della decorrenza del termine "breve" per appellare, la notificazione della sentenza di primo grado va effettuata all'Amministrazione costituita ai sensi dell'art. 170 comma terzo Cod. proc. civile, quando l'ente previdenziale si sia costituito in primo grado mediante un proprio dirigente o funzionario delegato, restando in tal caso sempre preclusa l'applicazione esclusiva dell'art. 145 Cod. proc. civile.

L'attività svolta dalle sezioni giurisdizionali di merito nel decorso anno 2012 deve essere preceduta da un sia pur breve richiamo di alcune delle novità di natura sostanziale e processuale intervenute nel medesimo periodo, contenute, in specie, nel decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 (c.d. riforma Monti - Fornero), la cui applicazione ha spiegato effetti dal 1° gennaio 2012, nel c.d. "decreto crescita", ossia decreto legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, nella legge 24 dicembre 2012, n. 228 (recante Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato: c.d. Legge di Stabilità per l'anno 2013) oltre interventi inseriti in diversi ulteriori contesti normativi e regolamentari.

La novella legislativa "Monti - Fornero" reca un'accelerazione all'armonizzazione dei sistemi previdenziali dei dipendenti pubblici e privati, con riguardo alle tipologie dei trattamenti pensionistici garantiti, ai requisiti per l'accesso al trattamento, all'estensione, dal 1° gennaio 2012, del sistema di computo contributivo a tutti i lavoratori, all'Ente

previdenziale competente per la gestione delle posizioni assicurativo – contributive di tutti i lavoratori.

In breve, l'art.21, comma 1, della legge 214/2011, ha soppresso, nell'ottica dell'armonizzazione dei sistemi previdenziali, a far tempo dal 1° gennaio 2012, l'I.N.P.D.A.P. con attribuzione delle relative funzioni all'I.N.P.S., che è succeduto universalmente in tutti i rapporti attivi e passivi del predetto Ente: in specie è subentrato con effetto immediato anche in tutti i contenziosi pendenti con rappresentanza in giudizio, ex comma 2 bis del citato art. 21, da parte dei professionisti legali già in servizio presso l'INPDAP. Da rilevare che il trasferimento in capo all'INPS della gestione previdenziale dell'intero polo pubblico è avvenuto nella continuità della disciplina sostanziale e processuale di settore all'origine del discrimine di giurisdizione tra Giudice Ordinario e Giudice Contabile.

La tendenziale armonizzazione è perseguita, in termini sostanziali, attraverso la riduzione tipologica dei trattamenti. Infatti, (si vedano al riguardo gli artt. 6 e 24 della legge 214/2011), dal 1° gennaio 2012 sono abrogati per le cessazioni decorrenti da tale data, la pensione di vecchiaia retributiva, la pensione di vecchiaia contributiva, la pensione di anzianità con le c.d. quote, la pensione di anzianità con il massimo dei contributi (i richiesti 40 anni) e la pensione privilegiata per tutti i dipendenti civili delle Amministrazioni pubbliche. Al loro posto il Legislatore introduce la pensione di vecchiaia e la pensione anticipata, alle quali si affiancano la pensione di inabilità (art. 2, comma 12, legge 335/1995) e il trattamento privilegiato per patologie dipendenti da fatti di servizio, che sopravvive per particolari categorie di personale con specifiche funzioni pubblicistiche (sicurezza, difesa e soccorso pubblico).

In tale ottica, sempre con decorrenza 1° gennaio 2012, è stata abrogata la “c.d. finestra mobile”, tecnicamente regime di decorrenza delle pensioni, che impediva la coincidenza tra la maturazione del requisito per il diritto e quello per la decorrenza della pensione: tuttavia tale modifica non riduce i tempi di attesa, giacché il periodo annuale della finestra mobile è stato inglobato nel requisito di età o di contribuzione delle nuove pensioni.

Si è esteso, inoltre, il sistema contributivo in termini generalizzati, ossia per tutte le tipologie di contribuzioni e di lavoratori, salvaguardando, per coloro che fruivano del retributivo pieno, i periodi pregressi al 1° gennaio 2012. Onde, da tale data, le quote di pensione sono dipendenti dal c.d. “montante contributivo” che il lavoratore e l'Amministrazione di appartenenza provvedono a costituire nel tempo (art. 24, legge 214/2011). Quanto alla pensione di vecchiaia, nuovo istituto, i lavoratori pubblici che al 31 dicembre 1995 erano in possesso di anzianità contributive, maturano, con decorrenza 1° gennaio 2012, il diritto in presenza di almeno 20 anni di contribuzione (con valutazione delle trattenute previdenziali a qualsiasi

titolo versate o accreditate) e di un'età pari a 66 anni (valida sia per gli uomini che per le donne del settore pubblico), da aumentare, con decorrenza 1° gennaio 2013, di 3 mesi in applicazione (per la prima volta e a seguito del D.M. 6 dicembre 2011) del particolare automatismo collegato alla c.d. speranza di vita. Per i lavoratori pubblici che al 31 dicembre 1995 non possono far valere alcuna contribuzione è prevista, invece, una duplice modalità per conseguire il trattamento di vecchiaia: la prima prevede il possesso dell'anzianità contributiva di 20 anni e il compimento di 66 anni nel 2012, 66 e 3 mesi nel 2013, a condizione che l'importo della pensione risulti essere non inferiore a 1,5 volte l'importo dell'assegno sociale; la seconda via è quella della maturazione dell'età di 70 anni (70 anni e 3 mesi dal 1° gennaio 2013) congiuntamente ad almeno cinque anni di contribuzione effettiva, con esclusione, per ciò, di quella figurativa a qualsiasi titolo corrisposta.

Quanto al trattamento anticipato, l'art.24, comma 10, della legge n. 214/2011 ha previsto che a decorrere dal 1° gennaio 2012 e per coloro che maturano i requisiti contributivi nel corso di tale anno, l'accesso alla pensione è consentito esclusivamente se risulta maturata un'anzianità contributiva di 42 anni e 1 mese per gli uomini e di 41 anni e 1 mese se donne, accresciuta di 4 mesi a partire dal 1° gennaio 2013. Non deve, tuttavia, sottacersi che per i lavoratori che al 31 dicembre 1995 hanno maturato una qualche anzianità contributiva opera un particolare meccanismo decurtativo dell'assegno, pari all'1% per ogni anno di anticipo nell'accesso alla pensione rispetto all'età di 62 anni, percentuale elevata al 2% per ogni ulteriore anno rispetto ai primi due.

Devono, ancora, segnalarsi due novità a carattere previdenziale introdotte dalla legge di stabilità per l'anno 2013. La prima è prevista dall'art.2, comma 238, della legge 228/2012, che fa rivivere a date condizioni, ma solo per gli iscritti alla Cassa pensione degli enti locali (CPDEL), alla Cassa per le pensioni ai sanitari (CPS), alla Cassa per le pensioni degli insegnanti di asilo e di scuole elementari parificate (CPI) e alla Cassa per le pensioni agli ufficiali giudiziari e agli aiutanti ufficiali giudiziari (CPUG), l'istituto della costituzione di posizione assicurativa di cui all'art. 40, della legge 22 novembre 1962, n. 1646, che era stato abrogato, a decorrere dal 31 luglio 2010, dal comma 12 – undecies dell'art. 12, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, aggiunto dalla relativa legge di conversione. Nella specie, la norma prevede che per i lavoratori pubblici iscritti alle citate "Casse", per i quali sia venuto a cessare, entro il 30 luglio 2010, il rapporto di lavoro che aveva dato luogo all'iscrizione senza il diritto a pensione, si provvede, a domanda, alla costituzione, per il corrispondente periodo, della posizione assicurativa nell'A.G.O., mediante versamento contributivo determinato secondo le norme della predetta assicurazione.

La seconda novità attiene alla ricongiunzione contributiva che l'art. 12, comma 12 – septies della legge 122/2010, aveva reso, con decorrenza 1° luglio 2010, onerosa per i richiedenti e che il comma 239, dell'art. 2, della legge di stabilità per l'anno 2013, fa ritornare gratuita ma non senza conseguenze, atteso che tale concessione si ripercuote sull'assegno percepito. Di fatto la nuova specie di “totalizzazione retributiva” dà diritto alla pensione di vecchiaia in base ai requisiti previsti dalla “riforma Monti – Fornero”, ossia per l'anno 2012 con almeno 20 anni di contribuzione e 66 di età per le lavoratrici e i lavoratori del settore pubblico (per il 2013, 20 anni di contribuzione e 66 anni e 3 mesi). Inoltre, la nuova modalità dà diritto a più quote di pensioni, tutte determinate con il sistema retributivo, da parte dei vari Enti ove sono versati i contributi: ciò che all'evidenza non rende necessario lo spostamento degli stessi e il conseguente pagamento di alcun onere. Deve rilevarsi, però, che non si tratta di un ritorno alla vecchia ricongiunzione gratuita giacché la nuova totalizzazione pur mantenendo fermo il diritto al calcolo retributivo della pensione, dispone che la stessa avvenga per quote differenti, da parte degli Enti coinvolti, e sulla base delle rispettive retribuzioni di riferimento del tempo.

A tale, per così dire, semplificazione sostanziale il legislatore fa seguire una velocizzazione del procedimento di informatizzazione dell'attività giurisdizionale della Corte dei Conti, aggiungendo con la legge 17 dicembre 2012, n. 221, di conversione del decreto legge 18 ottobre 2012, n. 179 (recante ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese), l'art. 20 bis, che demanda a un Decreto del Presidente della Corte dei conti di stabilire le regole tecniche per l'adozione delle tecnologie dell'informatizzazione e della comunicazione nelle attività di controllo e nei giudizi che si svolgono innanzi alla Corte dei conti, in attuazione dei principi previsti dal “Codice dell'Amministrazione Digitale” di cui al d.lgs. 7 marzo 2005, n.82. Di tutta evidenza che tali adempimenti devono potersi coordinare con quanto previsto dal precedente art.16 (che novella diversi articoli del codice di rito civile) sulla digitalizzazione di biglietti di cancelleria/segreteria, comunicazioni e notificazioni per via telematica e dall'art.16 bis, introdotto dall'art.1, comma 19, della legge di stabilità n. 228, del 24 dicembre 2012, che prevede l'obbligatorietà del deposito telematico degli atti processuali a partire dal 30 giugno 2014 per i Tribunali della Repubblica. Quanto agli altri Uffici la loro applicazione è subordinata, a partire dal quindicesimo giorno successivo alla pubblicazione in gazzetta ufficiale dei relativi decreti, da parte del Ministero della Giustizia accertante la funzionalità dei servizi di comunicazione. Ciò non può non interessare anche la materia pensionistica di competenza della Corte dei conti in una con la peculiarità di tale giudizio ove la domanda introduttiva può essere presentata personalmente dal ricorrente senza, quindi, l'ausilio di difesa tecnica, con oggettive difficoltà nel corrispondere attraverso le modalità

telematiche, circostanza, questa, che potrebbe avere riverberi sulla effettiva possibilità di accesso alla tutela dei propri diritti.

Un breve cenno va anche dedicato alle novità normative in materia di spese giudiziali interessanti il processo pensionistico innanzi alla Corte dei conti.

Sul regolamento delle spese legali, correlate al principio della soccombenza, la nuova formulazione dell'art.92 c.p.c, a suo tempo operata, che limita la compensazione alla ricorrenza di gravi ed eccezionali ragioni, ha reso più circoscritto rispetto al passato il ricorso a detto istituto. Pertanto, anche per il giudizio pensionistico, dovrà farsi riferimento al Decreto Ministeriale 20 luglio 2012, n. 140, recante il Regolamento per la determinazione dei parametri per la liquidazione da parte di un organo giurisdizionale dei compensi per le professioni regolarmente vigilate dal Ministero della Giustizia (ex art. 9, del d.l. 24 gennaio 2012, n.1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n.27). In particolare: l'applicazione è prevista per le liquidazioni eseguite dopo la sua entrata in vigore (ossia dal 23 agosto 2012), in specie a tale data il professionista non deve avere ancora completato la propria prestazione professionale (artt. 41 e 42); è stabilito un compenso onnicomprensivo, ossia per l'intera prestazione (art.1) e la non vincolatività, per il giudice, delle soglie numeriche indicate (art.1, comma 7), con l'abbandono della vecchia distinzione tra onorari e diritti; l'art.2 distingue, poi, le prestazioni forensi in attività stragiudiziale e attività giudiziale, quest'ultima a sua volta divisa in penale, civile, amministrativa, comprensiva del contenzioso contabile (richiamato nella tabella A allegata) e tributaria, mentre l'art. 4 determina i parametri dei compensi per le singole attività e, per ciò, per i seguenti momenti procedurali: studio, fase introduttiva, istruttoria, decisoria ed esecutiva; inoltre nella liquidazione il giudice deve tenere conto del valore e della natura e complessità della controversia, del numero e dell'importanza e complessità delle questioni trattate, del pregio dell'opera prestata, dei risultati del giudizio e dei vantaggi, anche non patrimoniali, conseguiti dal cliente. Quanto al valore, l'art.5 dispone che nelle cause dinanzi agli organi di giustizia amministrativa, in cui rientra anche il contenzioso contabile, ai fini della liquidazione del compenso, il valore della controversia è determinato a norma del codice di rito civile, sempre che l'oggetto della controversia o la natura del rapporto sostanziale dedotto in giudizio ne consentano l'applicazione, con riguardo chiaramente ai giudizi per pagamento di somme, anche a titolo di danno, e sulla base dell'importo attribuito alla parte vincitrice e non della somma domandata dalla stessa.

Quanto ai più rilevanti orientamenti giurisprudenziali espressi dalle sezioni giurisdizionali della Corte dei conti nello specifico settore di attività, deve evidenziarsi che sono state affrontate vicende eterogenee e in parte diverse da quelle esaminate in anni immediatamente precedenti, che hanno

richiesto specifici approfondimenti e soluzioni tracciate nel solco delle novità legislative e degli orientamenti esternati dalle Sezioni d'appello e dalle Sezioni Riunite.

Con riferimento alle questioni emerse in tema d'indebito, della rivalsa, dell'integrazione del contraddittorio e degli accessori sulle somme dichiarate non esigibili, occorre distinguere tra le diverse fattispecie, avendo riguardo alle somme non dovute e costitutesi in sede di conguaglio tra provvedimenti definitivi di pensione, tra provvedimento provvisorio e definitivo, su trattamento provvisorio di reversibilità e all'esito di riforma in seconde cure di sentenza favorevole e provvisoriamente esecutiva emessa in primo grado.

In ordine al primo tipo d'indebito non sono sorte questioni particolari attesa la previsione dell'art. 206 del T.U. n. 1092, del 29 dicembre 1973, che espressamente prevede l'irripetibilità, in presenza di determinati presupposti, principalmente la buona fede del percettore, da intendersi in termini soggettivi, per non avere il pensionato indotto l'Amministrazione in errore (a tal riguardo cfr. Sezione Veneto, 878 e 992 del 2012, id. Sezione Friuli Venezia Giulia 119/2012).

Diverse, invece, le conseguenze del debito costituitosi sul trattamento provvisorio di pensione la cui irripetibilità è frutto d'interpretazione pretoria che ha fatto registrare una prima decisione delle Sezioni Riunite (sentenza n.7/2007/QM), rivista di recente dalla sent. n. 2/2012/QM. Con detta sentenza, l'organo nomofilattico ha affrontato la complessa questione del rapporto tra il diritto-dovere della P.A. di procedere al recupero di somme indebitamente erogate a titolo di pensione provvisoria e i poteri di opposizione del pensionato che possa vantare una percezione in buona fede. La questione è stata esaminata anche sotto il profilo del diritto comunitario, con indicazione dei criteri – decorso del tempo, rilevabilità in concreto dell'errore secondo l'ordinaria diligenza, le ragioni giustificative della modifica del trattamento provvisorio – che possono giustificare un principio di affidamento del percettore dell'indebito in buona fede che matura e si consolida nel tempo in diritto opponibile in sede amministrativa e giudiziaria.

Risvolti giuridicamente diversi si sono avuti, invece, con riguardo alla domanda riconvenzionale, frequente nelle vicende d'indebito, che l'Istituto previdenziale formula, subordinatamente alla declaratoria di inesigibilità del debito del pensionato, nei confronti dell'Amministrazione datrice di lavoro che abbia causato l'errore da cui è scaturito l'indebito stesso.

Tale domanda trova il suo fondamento, per le Amministrazioni locali, nell'art.8, comma 2, del d.P.R. n. 538 del 1986, che dispone tale possibilità rivalsa nei confronti dell'Amministrazione datrice di lavoro (Sezione

Basilicata, n.80/2012, Sezione Bolzano n.30/2012); non esiste invece una norma espressa nelle ipotesi delle Amministrazioni statali.

Le soluzioni nel corso dell'anno sono state di diverso tipo:

- si è deciso per l'inammissibilità del ricorso nelle ipotesi di azione di rivalsa promossa da un Comune, intimato dall'Istituto previdenziale, nei confronti del pensionato (Sezione Marche, nn. 116 e 117/2012);

- è stata confermata la sentenza di prime cure che ha dichiarato irripetibili le somme percepite in più dal pensionato e declinato la giurisdizione in ordine alla domanda di rivalsa dell'Ente verso un'Amministrazione statale, atteso che l'azione dell'INPDAP in tal caso non consiste in un'azione di ripetizione di indebito pensionistico ma in un'azione risarcitoria rientrante nella giurisdizione civile (Sezione giurisdizionale di appello per la Regione Siciliana n.92/2012);

- è stato affermato che l'art.8 del d.P.R. n.538/1986 si pone come norma di carattere eccezionale e settoriale, espressamente riferita ai trattamenti erogati dalle casse gestite dagli ex Istituti di Previdenza e giustificata dalla specificità del procedimento di liquidazione delle pensioni operante nel suddetto ordinamento pensionistico, con conseguente difetto di giurisdizione, della domanda proposta dall'INPS nei confronti del Ministero della Difesa (Sezione Friuli, 119/2012);

- è stato escluso che sussista la giurisdizione sulla domanda riconvenzionale formulata dall'INPS nei confronti del MIUR atteso che l'art.8, 2° comma, del d.P.R. n. 538/1986 non è suscettivo di applicazione analogica come facilmente rilevabile dal 1° comma ove il Legislatore espressamente estende al pensionato di Ente locale l'art.206 del T.U. n. 1092 del 1973 (Sezione Veneto, 877/2012). Un diverso orientamento – va altresì osservato - ritiene invece ascrivibile alla Corte dei conti la giurisdizione sulla domanda riconvenzionale rivolta dall'Ente pensionistico all'Amministrazione statale in ragione del principio della tendenziale unicità della giurisdizione in ordine alle questioni attinenti alla medesima materia che, diversamente opinando, dovrebbero ripartirsi, con intrecci valutativi che aggravano necessariamente il relativo procedimento, tra giudice ordinario e contabile (Sezione Veneto, 1138/2012).

- sempre nei giudizi in materia d'indebito, in cui non è convenuta l'Amministrazione ex datrice di lavoro, la richiesta di integrazione del contraddittorio è risolta negativamente dai giudici unici che non ravvisano in fattispecie né un'ipotesi di litisconsorzio necessario (Sezione Friuli Venezia Giulia, 136/2012, Sezione Veneto, 1134/2012).

Quanto all'indebito conseguente alla riliquidazione del trattamento, indotta da decisione delle Sezioni d'appello di riforma di sentenza di prime cure, è stata affermata la legittimazione passiva degli eredi, il diritto

dell'Istituto previdenziale a ripetere le somme erogate e l'inapplicabilità della sanatoria di cui alla legge n. 662/1996 (Sezione Abruzzo, 171/2012, Sezione Marche, 81 e 83/2012).

E' stato precisato che la fattispecie di recupero susseguente all'annullamento o riforma di sentenza di primo grado non è idonea ad integrare una di quelle eccezionali situazioni di affidamento incolpevole correlate all'inerzia dell'amministrazione, ritenute idonee a dar luogo ad una pronuncia di irripetibilità dell'indebito pensionistico, atteso il dovere restitutorio quale naturale conseguenza dell'esito della vicenda processuale (Sezione Friuli Venezia Giulia, 49/2012). Per tale casistica, alcune pronunzie (es. Sezione Veneto, 566/2012; Sezione Friuli, 78/2012) hanno tuttavia accolto parzialmente le richieste del pensionato, dettando concrete modalità di recupero rateale, favorevoli al debitore.

Nel caso delle c.d. procedure automatizzate (art.9, della legge 7 agosto 1985, n. 428, art. 5 del d.P.R. 8 luglio 1986 n. 429) - per cui entro l'anno dalla lavorazione l'indebito formatosi è sempre ripetibile, attesa la provvisorietà della liquidazione, mentre oltre l'anno si applicano i criteri generali, appena visti - ha trovato applicazione per i crediti erariali costituitisi sul trattamento di reversibilità, la cui concessione non richiede alcun provvedimento formale, risolvendosi in una mera determinazione percentuale del trattamento fruito in vita dal de cuius, e per le ipotesi di trattamento correlato alla posizione reddituale del pensionato. Di particolare rilievo l'assolvimento dell'obbligo informativo da parte del percipiente e del possesso dei dati, anche con i collegamenti alla "Banca dati pensioni", da parte dell'Ente (Sezione Veneto, nn. 991 e 995/2012); il criterio dell'annualità è stato riconosciuto applicabile anche in sede di maggiore conferimento di somme a titolo di assegno per nucleo familiare, attribuito senza l'adozione di un provvedimento formale (Sezione Basilicata, 78/2012).

Quanto, infine, agli accessori sulle somme da restituire al pensionato nel caso di accertata irripetibilità, la giurisprudenza ne ha affermato, con orientamento pressochè uniforme, la non spettanza, atteso che qui non viene in rilievo alcun credito pensionistico, bensì un semplice correttivo teso a favorire il pensionato in buona fede (quelle somme erano pur sempre indebite: Sezione d'appello per la Regione Siciliana, 92/2012, Sezione Abruzzo, 385/2012), con una posizione contraria che riconosce sulle somme indebite da restituire i soli interessi legali da computare dalla notifica della domanda giudiziale (Sezione Friuli, 136/2012).

In riferimento all'area degli emolumenti che completano il trattamento previdenziale (tredicesima mensilità, indennità integrativa speciale, ecc.), degli aumenti figurativi (maggiorazione del 18%, aumenti del terzo e/o del quinto nelle costituzioni di posizioni assicurative, aumenti dell'anzianità

contributiva per le esposizioni qualificate all'asbesto, ecc.), vanno menzionate le decisioni delle Sezioni che hanno affermato, quanto all'indennità di contingenza integrante sia l'assegno ordinario sia l'assegno per tredicesima, la sua computabilità nella misura intera e non nella misura del minimo INPS nelle ipotesi di percezione contestuale di pensione e di retribuzione alle dipendenze di terzi pubblici e privati, atteso che la piena cumulabilità delle indennità integrative speciali, per i pensionati ancora in servizio attivo, conseguiva agli interventi caducatori della Corte Costituzionale in ragione della mancata indicazione da parte del Legislatore del minimo di reddito al di sotto del quale opera il cumulo (Sezione Veneto, 13/2012); è stato affermato, sempre in riferimento alla indennità integrativa speciale, che la quota retributiva riferita a tale emolumento non è compresa tra le voci tassativamente previste dall'art. 43 del T.U. n. 1092 del 1973, quali maggiorabili figurativamente del 18 per cento (Sezione Abruzzo, 321/2012, Sezione Veneto, 195/2012; in senso contrario, v. Sezione Marche, 67 e 132/2012).

Sempre in tema d'indennità integrativa speciale, le sezioni territoriali hanno ritenuto, alla luce della sopravvenuta normativa, di cui all'art.18 del d.l. 98/2011, conv. dalla legge 111/2011, che le percentuali d'incremento dell'indennità integrativa speciale devono corrispondersi nell'aliquota massima, calcolata sulla quota dell'indennità integrativa speciale medesima effettivamente spettante in proporzione all'anzianità conseguita alla data di cessazione dal servizio (Sezione d'appello per la Regione Siciliana, n. 257/2012, Sezione Emilia Romagna, n. 172/2012, Sezione Trentino Alto Adige – Sede di Trento, n. 20/2012, Sezione Marche n. 13/2012), normativa da non ritenere in contrasto con l'art.6 della C.E.D.U. sulla parità delle posizioni in giudizio, giacché al Legislatore non è precluso di disciplinare, mediante nuove disposizioni retroattive, diritti derivanti da leggi in vigore, nè di interpretare autenticamente le proprie norme interne (Sezione Veneto, 328/2012).

Devono, inoltre, segnalarsi varie decisioni nella delicata materia dei trattamenti previdenziali conseguenti a malattie indotte dall'assoggettamento ad inquinamento da amianto, ove le maggiorazioni figurative conseguono all'accertata esposizione qualificata e ultradecennale alle polveri inquinanti, intervenute all'esito di complesse istruttorie (Sezione Veneto n. 114/2012, Sezione Trentino Alto Adige - Sede di Bolzano, n. 23/2012, Sezione Friuli Venezia Giulia, n. 97/2012, Sezione Piemonte, n. 1/2012, Sezione Abruzzo, n. 199/2012). Tali sentenze, in particolare, hanno fatto applicazione del principio c.d. della "translatio iudicii", introdotto dall'art.59 della l. n.69/2009 (secondo cui gli effetti, sostanziali e processuali, prodotti dalla domanda proposta a Giudice privo di giurisdizione, si conservano nel processo davanti al Giudice munito di giurisdizione), con valorizzazione delle attività svoltesi dinanzi al Giudice

Ordinario, le cui sentenze erano appunto state annullate dalla Cassazione per difetto di giurisdizione.

Da segnalare altre decisioni tese alla rideterminazione della costituzione della posizione assicurativa con valorizzazione in essa dell'aumento figurativo di un terzo, previsto dall'art. 20 del d.P.R. n. 1092 del 1973, ovvero di un quinto per il servizio di volo, di navigazione o d'istituto prestato, pretesa, in alternativa, rivendicata in sede di ricongiunzione, ex art.2, legge 29/1979, presso l'INPS – Fondo volo: al riguardo è stato negato il diritto sulla prima parte della domanda, alla luce dei principi affermati dalle Sezioni Riunite nelle sentenze nn. 8/2011/QM e 11/2011/QM, poiché l'espressione “periodo di servizio prestato” deve intendersi come servizio effettivo e non utile; quanto alla seconda parte della domanda, volta ad ottenere la maggiorazione di quanto transitato nel Fondo volo ove è stata chiesta la ricongiunzione, è stata negata la giurisdizione in favore del Giudice ordinario atteso che al giudice deputato a conoscere del diritto e della misura dell'unica pensione ascritta al Fondo volo compete anche la giurisdizione in tema di ricongiunzione e di computo dell'esatto periodo (Sezione Veneto, 51/2012); in materia di contribuzione riferita all'aspettativa per infermità fruita al di fuori del rapporto di lavoro è stata negata la maggiorazione figurativa (Sezione Basilicata, 38/2012).

Con riferimento alle questioni concernenti gli emolumenti computabili in quiescenza, nel decorso anno i giudici territoriali hanno trattato diverse domande dirette o ad aumentare la quota “A” di pensione, o a conseguire il diritto a un unico trattamento, ovvero a conseguirlo prima con il riscatto di periodi correlati alla prestazione lavorativa svolta.

In breve, è stato affermato che non sono valorizzabili in quota “A” le indennità percepite in relazione allo svolgimento in via provvisoria di funzioni dirigenziali: lo stipendio rilevante ai fini di tale quota è quello stabilmente ed irreversibilmente acquisito dal lavoratore alla data di cessazione dal servizio e non la retribuzione pattuita “a termine”, ancorché protrattasi per un lungo lasso di tempo (Sezione Basilicata, 155/2012); è stato ribadito che non sono computabili in quota “A” i diritti di segreteria percepiti dai Segretari comunali, poiché compenso privo di fissità, continuità o ricorrenza, previsti dall'art.15, della legge n.1077/1959 (Sezione Basilicata, 164/2012), non sono integralmente computabili in quota “A” le somme percepite a titolo di elemento distinto della retribuzione (E.D.R.) da parte degli ispettori addetti alla Casa da gioco di Venezia: è stata rigettata la domanda poiché l'emolumento in questione, pensionabile a decorrere dal 1° gennaio 1996, non presentava i caratteri della fissità, continuità, nominatività e previsione da parte di leggi, regolamenti e contratti collettivi (Sezione Veneto, 1095/2012); è stata negata la valorizzazione in quota “A” della maggiorazione della retribuzione di posizione non sussumibile nell'accezione di normale componente della

retribuzione (Sezione Marche, 124/2012); si è affermato, altresì, che le differenze retributive per accessori riconosciute dal Giudice del rapporto di lavoro con sentenza definitiva, che non sono valorizzabili in quota "A" di pensione poiché sfornite dei requisiti individuati dalla cornice normativa in materia, sono tuttavia valutabili in quota "B", che assorbe tutto quanto, in danaro e in natura, è erogato al lavoratore in dipendenza di tale rapporto (Sezione Piemonte, 62/2012).

In tema di ricongiunzioni e di riscatti è stata affermata la ricongiunzione gratuita, ex lege 29/1979, sulla base di domanda in precedenza presentata e mai revocata, ma non di quelle presentate in seguito e valutate dall'Ente previdenziale (Sezione Marche, 115/2012); è stato affermato, in sede cautelare, il diritto alla ricongiunzione senza oneri contributivi atteso che la legge disciplina e sanziona, in termini di rinuncia espressa, taluni oneri alternativi in capo all'interessato, ma solo per la ricongiunzione onerosa: quindi l'inerzia determina una rinuncia al beneficio in tali casi, mentre per la fattispecie di ricongiunzione a zero oneri nulla prevede (Sezione Veneto, 74/2012); è stato affermato il diritto ad ottenere il riscatto del periodo di lavoro prestato all'estero, a mente dell'art.3 del decreto legislativo n. 184/1997, potendosi ricavare la relativa prova non solo attraverso la deduzione di prove documentali aventi data certa, ma anche attraverso elementi costituenti principio di prova purché adeguatamente riscontrati da ulteriori fattori esterni rispetto al contenuto dell'attestazione del richiedente (Sezione Piemonte, 189/2012).

Riguardo alla tematica dell'invalidità dipendente, o meno, da fatti di servizio, è stata respinta la domanda di pensione privilegiata presentata da un ex militare, che non essendo cessato dal servizio per l'infermità di cui era stato riconosciuto affetto, era tenuto a presentare la domanda amministrativa nei termini previsti dall'art. 167, secondo comma, T.U. n. 1092/1973 (Sezione Basilicata, 76/2012); è stata ritenuta cumulabile la rendita INAIL e la pensione privilegiata per i dipendenti delle soppresse casse di previdenza (Sezione Abruzzo, 348/2012); è stata confermata la non equiparabilità del grande invalido per servizio al grande invalido di guerra (Sezione di Appello per la Regione Siciliana, 283/2012); è stata rigettata l'istanza di privilegio ordinario non supportata da alcuna allegazione tesa a revocare in dubbio il provvedimento medico legale di non riconoscimento della dipendenza causale (Sezione Veneto, 271/2012); con riguardo a militari impegnati in missioni in Kosovo e in Albania - uno deceduto e l'altro affetto da grave patologia neoplasica - nei cui confronti le consulenze tecniche espletate avevano escluso la sussistenza dell'uranio impoverito tra le cause delle malattie, è stata tuttavia affermata la stretta correlazione delle malattie stesse con il servizio prestato nei territori contaminati (Sezione Abruzzo, 399/2012).

In tema di trattamento d'inabilità ex art. 2, comma 12, legge n. 335/1995, è stato affermato che l'accertamento finalizzato a tale trattamento, che tende all'oggettivizzazione del giudizio medico legale e ricollega l'inabilità alla impossibilità di svolgere qualsiasi attività lavorativa e quindi a disimpegnare ogni e qualsiasi mansione, può esperirsi anche a distanza di anni ma sempre correlandolo al momento della dispensa dal servizio per malattia e al rispetto del requisito contributivo minimo dei cinque anni di contribuzione, di cui almeno tre maturati nel quinquennio precedente la decorrenza del trattamento (Sezione Veneto, 11/2012); l'inabilità a qualsiasi proficuo lavoro, condizione necessaria per l'ottenimento da parte degli orfani della pensione privilegiata di guerra in via di reversibilità, è stato infine affermato, non coincide con la totale inabilità lavorativa, essendo sufficiente la sussistenza di una rilevante riduzione della stessa (Sezione Basilicata, 155/2012).

Per concludere, appare opportuno precisare che nel corso dell'anno 2012 in diverse decisioni i giudici unici delle pensioni hanno fatto applicazione, ai fini del regolamento delle spese di lite, stante la gratuità di quelle di giustizia e per pagamento del contributo unificato, del principio della soccombenza maggiorato, in alcune fattispecie, da un importo determinato in via equitativa per responsabilità processuale aggravata.

CAPITOLO IX**L'ORGANIZZAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI****1. L'autonomia della Corte dei conti nei suoi riflessi sull'organizzazione e sulla gestione delle risorse**

La Corte dei conti, organo di rilevanza costituzionale con funzione ausiliaria nei confronti del Parlamento e del Governo, ha assunto, dopo la legge n. 20 del 1994, una rinnovata posizione istituzionale al servizio della Repubblica complessivamente intesa e, quindi, non solo dello Stato, ma anche delle Regioni e degli enti locali.

L'indipendenza dell'Istituto e la sua autonomia si esprimono, anche, attraverso l'esercizio di un proprio potere regolamentare nell'organizzazione degli uffici ed in materia finanziario-contabile che trova la sua fonte regolatrice nell'art.4 della predetta legge n. 20/1994, che ha attribuito all'Istituto il potere di deliberare con proprio regolamento le norme concernenti l'organizzazione, il funzionamento, la struttura dei bilanci e la gestione delle spese. Successivamente il decreto legislativo n. 286 del 1999 ha previsto all'art. 3, comma 2, che il numero, la composizione e la sede degli organi della Corte dei conti – adibiti a compiti di controllo preventivo su atti o successivo su pubbliche gestioni e degli organi di supporto – siano determinati dalla Corte stessa, anche in deroga a previgenti norme di legge.

In conformità a queste disposizioni le Sezioni Riunite della Corte, nel 2010, hanno deliberato una integrale riscrittura del Regolamento di organizzazione e di funzionamento degli uffici amministrativi. In questo ambito vanno segnalate, per gli uffici della Capitale, un nuovo assetto della struttura di diretta collaborazione del Presidente, l'istituzione di un organismo di valutazione indipendente e la creazione di una direzione generale per i servizi informatici e, in ambito regionale, l'istituzione di servizi amministrativi unici regionali, a ciascuno dei quali è preposto un dirigente, cui è affidato il compito di sovrintendere e coordinare sul territorio le attività di carattere amministrativo comuni a tutti gli uffici istituzionali presenti in ciascuna Regione (cioè, la Sezione giurisdizionale regionale, la Procura regionale, la Sezione del controllo).

Il disegno normativo concernente l'autonomia dell'Istituto si è arricchito di un fondamentale tassello con l'approvazione, in data 31 ottobre 2012, del nuovo regolamento concernente l'autonomia finanziaria in conformità ai principi della legge n. 196 del 2009 (delibera delle SS.RR. n. 1/DEL/2012 pubblicata sulla G.U. n. 263 del 10 novembre 2012) ed in sostituzione di quello precedente risalente al 2000.

Si è trattato di un impegno gravoso e complesso che ha dovuto, da un lato, tener conto delle molteplici novelle legislative nel frattempo intervenute, in particolare la riforma della contabilità pubblica di cui alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, novellata dalla legge 7 aprile 2011, n. 39, il Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 e successive modificazioni ed integrazioni) ed il relativo Regolamento di attuazione (DPR n. 207/2011) e, dall'altro, adeguare il modello contabile e gestionale al mutato quadro organizzativo. Sotto tale ultimo profilo infatti l'obsolescenza delle disposizioni di cui al precedente Regolamento di autonomia finanziaria si era fatta ancora più evidente a seguito dell'entrata in vigore del nuovo Regolamento di organizzazione dell'Istituto (Deliberazione n. 1/DEL/2010) e della recente istituzione della nuova Direzione generale sistemi informativi automatizzati (DGSIA).

L'obiettivo era realizzare un Regolamento di contabilità che, oltre ad essere il più aggiornato possibile, coniugasse il rigore con la funzionalità e fungesse da modello di riferimento, non solo per la Corte dei conti, ma anche per tutte le altre amministrazioni pubbliche dotate di autonomia. Per perseguire tale scopo è stata costituita un'apposita Commissione, composta da magistrati e dirigenti, nell'ambito della quale due distinti gruppi di lavoro hanno approfondito le tematiche riguardanti rispettivamente bilancio e contratti ed hanno eseguito uno studio approfondito della normativa nazionale e comunitaria e dei regolamenti di autonomia finanziaria e di contabilità adottati da Amministrazioni aventi un ordinamento affine a quello della Corte dei conti.

L'aspetto critico, maggiormente dibattuto, si è rivelato essere il nesso tra bilancio e organizzazione della Corte; ha recato non poche difficoltà, infatti, la scelta di una soluzione che garantisse, da un lato, l'allineamento ai principi della legge di riforma della contabilità e salvaguardasse dall'altro, le peculiarità e il connotato di autonomia dell'Istituto. I principi ispiratori della riforma della contabilità pubblica del 2009 – e della novella del 2011 – e l'impianto del bilancio per missioni e programmi, ivi disegnato per la generalità delle Amministrazioni statali, mal si conciliano, infatti, con l'ordinamento autonomo della Corte dei conti. Il punto di equilibrio trovato, e trasfuso nel nuovo Regolamento, consentirà di far fronte alle esigenze funzionali della Corte ed al contempo assicura criteri di efficacia e trasparenza nella programmazione, allocazione e gestione delle risorse. Meno problematico è risultato l'adeguamento alla normativa sui contratti pubblici che, salvo specifici adattamenti calibrati sulle esigenze della Corte, è stata largamente recepita con l'inserimento di puntuali disposizioni e con il ricorso al rinvio dinamico al testo del codice.

Il risultato di tale lavoro è un testo che mira, nel rispetto delle disposizioni e dei principi nazionali e comunitari, a superare inefficienze e

difficoltà operative, coniugando in modo soddisfacente trasparenza e funzionalità.

La Corte ha inoltre proseguito, nell'ottica di quanto previsto dalla legge 15 del 2009 e dal coevo decreto legislativo n. 150, il cammino teso a sviluppare tecniche di verifica dell'efficienza dei propri apparati amministrativi e del proprio funzionamento, alla luce peraltro delle prerogative proprie di un organo di rilevanza costituzionale che esercita poteri giurisdizionali e di controllo ed il cui mandato deriva direttamente dalla Costituzione.

In questa ottica va letta l'istituzione di una apposita commissione che sta lavorando al sistema della trasparenza e al codice etico dei dipendenti della Corte, quale ulteriore strumento per migliorare continuamente l'efficienza e la qualità dei servizi strumentali, attraverso sistemi legati alla valorizzazione del merito, misurato e valutato mediante opportuni criteri definiti dai vertici istituzionali.

2. La struttura organizzativa

Gli uffici della Corte dei conti, com'è noto, sono presenti sull'intero territorio nazionale, organizzati su un polo centrale a Roma e con sedi regionali presso ciascun capoluogo di Regione e presso le province autonome di Trento e Bolzano. L'Istituto si avvale – oltre che di 461 magistrati - di 55 dirigenti e di oltre 2.000 dipendenti amministrativi, distribuiti, dopo l'avvio del decentramento delle funzioni giurisdizionali risalente al 1996, in 35 sedi dislocate nei capoluoghi di regione. Dal 2000, con la costituzione delle Sezioni regionali di controllo, anche il sistema dei controlli sugli uffici periferici dello Stato e sugli enti di autonomia territoriale ha trovato definitivo assetto, in un contesto - per quanto riguarda questi ultimi - di progressivo ampliamento delle competenze. Basti pensare al disposto dell'art. 7 della legge n. 131 del 2003 in materia di controllo sui bilanci di Comuni e Regioni e all'art. 11 della legge n. 15 del 2009 ed ancora di più con la recentissima legge n. 213 del 7 dicembre 2012 (di conversione del decreto legge n. 174 del 10 ottobre) ove il sistema dei controlli sugli enti territoriali ha avuto una ulteriore e assai significativa implementazione in ordine al ruolo e alle competenze della Corte, che attraverso le Sezioni regionali di controllo diventa il fulcro di un meccanismo inteso a rafforzare il coordinamento della finanza pubblica, anche al fine di garantire il rispetto dei vincoli finanziari che derivano dall'appartenenza all'Unione europea.

La portata dei compiti e delle attribuzioni affidate impone alla Corte una sfida da affrontare anche sul piano organizzativo, con riguardo alle risorse umane impiegate e alla logistica. Di conseguenza dovrà essere rivisto l'assetto organizzativo degli uffici amministrativi della Corte soprattutto nel settore del controllo, al fine di concentrare compiti e attività presso singole

strutture, rendendo, così, più agevoli le funzioni di coordinamento e l'interscambio di dati e informazioni tra i vari uffici.

In questa ottica la Corte ha particolarmente investito nell'efficientamento del sistema informativo; particolare attenzione è rivolta allo sviluppo e alla funzionalità delle applicazioni per l'analisi dei dati della finanza locale e all'implementazione del sistema conoscitivo della finanza statale, con procedure applicative utili alle indagini anche su base campionaria e allo studio per la realizzazione di un sistema informativo integrato per il controllo della finanza pubblica.

A tale proposito, si deve segnalare l'integrazione del Sistema Informativo Controllo Referto (SICR) con nuove applicazioni coordinate con il sistema della Ragioneria Generale. A livello di finanza locale è stato implementato il sistema conoscitivo (CONOSCO) con i dati di rendiconto della gestione degli Enti locali ed è stato sviluppato anche un set di report per l'analisi della gestione economica finanziaria degli enti locali.

Nel corso dell'anno sono stati ulteriormente sviluppati, con progetti anche a carattere pluriennale, i sistemi informativi sul controllo degli enti e le banche dati dell'area giurisdizionale (sistema SISP).

Nel corso dell'anno sono state inoltre avviate le procedure per la progressiva dematerializzazione e digitalizzazione di documenti in attuazione di quanto previsto dal Codice dell'amministrazione digitale.

Si può quindi affermare che si è avviato un significativo processo di cambiamento e di razionalizzazione dell'apparato di supporto alla funzione istituzionale, che orienta tutto il personale alla realizzazione di progetti pluriennali di particolare rilievo per l'Istituto.

La nuova organizzazione degli uffici dovrebbe contribuire a realizzare un sistema gestionale più efficiente, che vede il Segretario generale, coadiuvato dai direttori generali, porsi al centro di un sistema - di cui ciascun ufficio centrale e regionale è parte integrante - tale da consentire che le priorità e gli obiettivi definiti dal vertice istituzionale pervengano con immediatezza agli uffici di supporto e si traducano in risultati concreti di maggiore qualità.

In definitiva, la capacità di valutare le criticità, di individuare le aree di maggiore o minore efficienza e di sviluppare le potenzialità disponibili costituisce, nel medio periodo, la sfida maggiore per l'intero Istituto. In questa logica devono anche intendersi gli sforzi per migliorare le capacità di comunicazione e di fruizione del sito internet in modo da rendere agevole la consultazione degli atti che la Corte produce e più trasparente l'azione che essa esercita in aderenza al mandato istituzionale.

3. Il personale

A fine 2012, le 2.387 unità di personale amministrativo in servizio presso l'Istituto, anche in posizione di comando, risultano distribuite quanto a 1.110 unità presso il polo di Roma e quanto a 1.277 unità presso le sedi regionali.

Questi numeri, come già s'è fatto cenno nel precedente paragrafo, sono da soli significativi del particolare rilievo che, dopo la riforma del 1994 e, successivamente, con l'istituzione delle Sezioni regionali del controllo, sono venuti assumendo le funzioni e i compiti della Corte in ambito regionale sia nel settore della giurisdizione, sia in quello del controllo, soprattutto nei confronti degli enti di autonomia territoriale.

Sulla stessa linea d'altro canto si colloca la ripartizione del personale di magistratura. I magistrati addetti al controllo e quelli con funzioni giudicanti o requirenti esercitano, in assegnazione principale, la propria attività per il 75 per cento (in numeri assoluti, 325) presso le sedi regionali e per il 25,8 per cento (in numeri assoluti, 106) presso gli uffici di Roma.

I magistrati addetti ai diversi settori del controllo sono, a fine 2012, 183 (pari al 41 per cento), quelli con funzioni giudicanti 141 (pari al 31,7 per cento), mentre i magistrati con funzioni requirenti si attestano su 107 unità (pari al 24 per cento).

Quanto alle linee di attività del personale amministrativo, il 35,5 per cento è a supporto della funzione di controllo, il 19,8 per cento a supporto della funzione giurisdizionale e il 14,5 per cento dell'attività delle procure. Un ulteriore 8 per cento è impiegato in altre funzioni istituzionali, mentre al restante 22 per cento è affidata la gestione dei servizi amministrativi (personale, affari generali, bilancio, sistemi informativi automatizzati).

La percentuale, complessivamente modesta - considerata l'articolata struttura organizzativa della Corte - del personale assegnato in via esclusiva all'attività di gestione amministrativa è anche il risultato di una politica, perseguita dall'Istituto attraverso l'esercizio del potere regolamentare ad essa riconosciuto, volta a semplificare e razionalizzare le attività gestionali comuni a tutti i settori sia in ambito centrale, sia in ambito regionale attraverso l'istituzione dei servizi amministrativi unici. Questa scelta ha tra l'altro consentito, in linea con le misure di contenimento della spesa per il personale disposte dalle leggi di stabilità finanziaria degli ultimi anni, di operare una riduzione dell'organico dirigenziale passato, tra il 2009 e il 2010, da oltre 90 unità alle attuali 69, ivi compresi i quattro dirigenti di prima fascia.

Sul medesimo versante è da aggiungere che la Corte dei conti, pur non essendo astretta da uno specifico obbligo, non ha mancato di dare il proprio contributo alle indicazioni legislative sulla riduzione degli organici, così da

rideterminare il proprio contingente di personale amministrativo non dirigenziale in 2.594 unità. E' questo, peraltro, un numero non ulteriormente riducibile, se non a scapito del regolare svolgimento della funzione istituzionale.

In ogni caso la Corte dei conti, pur non essendo destinataria degli interventi di riduzione della spesa (legge 135 del 2012 di conversione del decreto legge 95), sta adottando mirate politiche di reclutamento che consentano una proficua integrazione delle competenze professionali operanti nei diversi settori di intervento. E' evidente infatti che le maggiori competenze attribuite alla Corte dei conti nel settore dei controlli, le sue funzioni di garante degli equilibri generali di bilancio, le sempre crescenti attività ad essa richieste quale organo ausiliario del Parlamento richiedono, pur tuttavia, di poter disporre, in misura più consistente, di professionalità specifiche nei settori economico-finanziari e statistici.

Non va tuttavia dimenticata la necessità di impiegare in modo ottimale le risorse disponibili, valorizzando l'apporto delle professionalità di cui già la Corte dispone, che costituiscono un patrimonio prezioso di conoscenza delle complesse funzioni dell'Istituto e di esperienza maturata negli anni di servizio. A questa esigenza l'Istituto fa fronte anche attraverso un costante aggiornamento formativo, al fine di consentire la specializzazione per materia dei propri dipendenti e di ottenere un elevato livello qualitativo delle prestazioni.

Sotto il profilo ordinamentale l'anno 2012 ha rappresentato il primo test significativo relativamente al nuovo sistema di valutazione della performance dei dirigenti e l'adozione del sistema di valutazione del personale amministrativo, strumenti che - affiancati dal Piano della performance e dal Programma della Trasparenza per il triennio 2011-2013 - costituiranno, opportunamente aggiornati in base ai dati dell'esperienza, una importante spinta verso l'incremento dell'efficienza e della produttività degli uffici, l'incentivazione alla qualità della prestazione lavorativa, nonché la trasparenza dell'operato dell'Istituto.

Con l'adozione del sistema di valutazione del personale delle aree funzionali (decreto presidenziale n. 53/2011) è infatti iniziato un percorso importante di lavoro, interno all'Istituto, che coinvolge tutto il personale e la dirigenza. La valutazione del personale deve, infatti, essere posta in relazione a una visione di "sistema" dell'organizzazione, che opera secondo obiettivi definiti, mediante l'uso delle risorse programmate e rese disponibili.

Anche per la Corte dei conti, misurare e valutare il contributo, che ogni singolo dipendente apporta per il raggiungimento della finalità e degli obiettivi assegnati alle strutture amministrative, diviene uno degli strumenti

per sviluppare e motivare le risorse umane e per orientare l'azione degli uffici ai risultati, alla qualità e all'etica professionale.

Il sistema di valutazione adottato dall'Istituto focalizza, infatti, l'attenzione sui programmi di attività, sui risultati e sul comportamento organizzativo. La raccolta accurata dei dati, che sta alla base del processo continuo di misurazione e controllo, diviene in tal modo strumento per migliorare l'organizzazione, in quanto rende note e trasparenti le priorità dell'Istituto e le aree da migliorare, sia a livello di unità organizzativa, sia a livello individuale.

4. Le risorse finanziarie

Le risorse finanziarie della Corte dei conti provengono esclusivamente dagli stanziamenti iscritti in apposito capitolo dello stato di previsione del bilancio dello Stato.

L'Istituto ha sempre improntato la propria azione all'oculata gestione delle risorse disponibili dando applicazione, pur nell'ambito dell'autonomia finanziaria ad essa riconosciuta, alle disposizioni di contenimento della spesa cui è ispirata la recente legislazione. Grazie a questa politica l'Istituto è riuscito ad assolvere ai propri compiti anche in anni di cui la dotazione finanziaria presentava profili di criticità.

La spesa della Corte dei conti, analogamente del resto a quanto avviene presso amministrazioni aventi analoghe caratteristiche, è contraddistinta da un elevato livello di rigidità. Il settanta per cento della spesa ha natura obbligatoria ed è in quota del tutto prevalente destinata al pagamento degli stipendi del personale. Quanto alle altre voci di spesa che assumono rilievo nel bilancio della Corte (il riferimento è alle previsioni 2013), l'8,1 per cento del totale degli stanziamenti è destinato alla spesa per lavori e all'acquisto di beni e servizi, mentre lo sviluppo e la manutenzione dei sistemi informativi assorbono finanziamenti pari al 10,8 per cento.

La ripartizione della spesa sulle diverse funzioni che realizzano la missione istituzionale della Corte, vede le risorse destinate al controllo pari al 33,3 per cento, quelle per la funzione giudicante raggiungere il 22,8 per cento, mentre le risorse per la funzione requirente pari al 17,7 per cento.

La Corte dei conti, nel rispetto delle prerogative di autonomia organizzativa dell'Istituto, ha avviato nel 2010 l'integrazione del sistema di contabilità finanziaria con la contabilità economica analitica per centri di costo. I costi sono rilevati con riferimento alla responsabilità organizzativa, attraverso il piano dei centri di costo; alla natura di costo, ossia alle caratteristiche fisico-economiche delle risorse utilizzate mediante il piano dei conti; alla finalità o destinazione, in relazione ai risultati da perseguire, rappresentati dalla nuova classificazione per Missioni e per Programmi,

voluta dalla legge di riforma della contabilità e finanza pubblica (n. 196 del 2009) e i cui principi sono stati recepiti nel nuovo regolamento di autonomia finanziariadell'Istituto.

TABELLE

INDICE DELLE TABELLE

QUADRO SINOTTICO DELIBERE E SENTENZE SEZIONI CENTRALI	I
SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO	III
SEZIONE DELLE AUTONOMIE	IX
SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO PER GLI AFFARI COMUNITARI E INTERNAZIONALI	XIII
SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO	XVII
SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO DI LEGITTIMITA' SUGLI ATTI DEL GOVERNO E DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO	XXI
SEZIONE DI CONTROLLO SUGLI ENTI A CUI LO STATO CONTRIBUISCE IN VIA ORDINARIA	XXXI
SEZIONI REGIONALI DI CONTROLLO	XLI
SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE	XLV
SEZIONI RIUNITE IN SEDE DELIBERANTE E CONSULTIVA	XLIX
SEZIONI CENTRALI D'APPELLO E SEZIONE D'APPELLO PER LA REGIONE SICILIA	LIII
SEZIONI GIURISDIZIONALI REGIONALI IN MATERIA DI RESPONSABILITÀ E IN MATERIA PENSIONISTICA	LIX
PERSONALE	LXIX

QUADRO SINOTTICO

DELIBERE SEZIONI RIUNITE E CENTRALI DI CONTROLLO

ANNO 2012

Sezioni riunite in sede di controllo	33
di cui: Audizioni del Presidente al Parlamento	9
Rapporti sul Costo del lavoro	5
SS.RR. Sardegna e Sicilia	2
Q.M. e Altro	17
Sezioni riunite in sede deliberante	1
Sezioni riunite in sede consultiva	2
Sezione di controllo sugli enti	125
Sezione delle Autonomie	16
di cui: Delibere di coordinamento	9
Delibere di referto	7
Sezione centrale di controllo di legittimità	26
Sezione centrale di controllo sulla gestione	41
di cui: Delibere di controllo	20
Rapporti di monitoraggio	21
Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali	12

SENTENZE SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE

ANNO 2012

Sezioni riunite in sede giurisdizionale	4
------------------------------------------------	----------

SEZIONI RIUNITE
IN SEDE DI CONTROLLO

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

Deliberazione	Oggetto
1/2012/CONTR	Questione di massima di particolare rilevanza, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del DL 1 luglio 2009, n. 78, convertito in legge 3 agosto 2009, n. 102, rimessa con deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Liguria, a seguito della richiesta di parere del Comune di Savona.
2/2012/CONTR	Richiesta di registrazione, ai sensi dell'art. 25 comma 2, del Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, del decreto del Presidente del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in data 1 giugno 2011.
3/2012/CONTR	Questione di massima di particolare rilevanza, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del DL 1 luglio 2009, n. 78, convertito in legge 3 agosto 2009, n. 102, rimessa con deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Lombardia, n. 428/2011, concernente la richiesta di parere del Comune di Porto Mantovano.
4/2012/CONTR	Questione di massima di particolare rilevanza, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del DL 1 luglio 2009, n. 78, convertito in legge 3 agosto 2009, n. 102, rimessa con deliberazione della Sezione regionale di controllo per il Lazio, n. 67/2011, concernente la richiesta di parere del Comune di Frosinone.
5/2012/CONTR	Questione di massima di particolare rilevanza, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del DL 1 luglio 2009, n. 78, convertito in legge 3 agosto 2009, n. 102, rimessa con deliberazione della Sezione regionale di controllo per il Veneto, n. 400/2011/PAR, concernente il quesito formulato dalla Provincia di Venezia.
6/2012/CONTR	Questione di massima di particolare rilevanza, riguardante l'assoggettabilità al controllo di cui all'art. 3, comma 1, lett. c-bis) della legge 20/1994 degli atti adottati dalle Province autonome di Bolzano e Trento in qualità di soggetti attuatori.
8/2012/CONTR/RQ	Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre settembre-dicembre 2011.
9/2012/CONTR	Questione di massima, di particolare rilevanza, ai sensi dell'art. 6, comma 2 del Regolamento delle funzioni di controllo della Corte dei conti concernente l'interpretazione dell'art. 10, comma 1, del d.lgs. 30 giugno 2011, n. 123.
11/2012/CONTR	Questione di massima concernente la richiesta di parere del Comune di Marcignago (PV), rimessa dalla Sezione Lombardia, come rettificata dal D.P. n. 7, del 6 giugno 2012.
14/2012/CONTR	Rapporto 2012 sul coordinamento della finanza pubblica.
15/2012/CONTR	Relazione sul Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2011.
20/2012/CONTR	Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre gennaio – aprile 2012.

21/2012/CONTR	<p>Questione di massima, di particolare rilevanza, ai sensi dell'art. 6, comma 2 del Regolamento delle funzioni di controllo della Corte dei conti concernente l'interpretazione dell'art. 1, comma 1, del DL 9 febbraio 2012, n. 5 recante "disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo" con riferimento all'individuazione dell'ufficio della Corte dei conti destinatario della trasmissione telematica delle sentenze del Consiglio di Stato che accertano fattispecie di silenzio-inadempimento delle amministrazioni pubbliche.</p>
26/2012/CONTR	<p>Questione di massima concernente il quesito formulato dal Comune di Santhià (VC), rimessa con deliberazione della Sezione regionale di controllo per il Piemonte n. 30/2012/QMIG.</p>
27/2012/CONTR	<p>Questione di massima rimessa con deliberazione n. 170/2012 della Sezione regionale di controllo per la Campania riguardante l'applicazione delle misure di contenimento delle spese di personale, previste dall'art. 9 del DL n. 78/2010 anche alle "progressioni economiche orizzontali.</p>
29/2012/CONTR	<p>Richiesta di registrazione, ai sensi dell'art, 25, secondo comma, del testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, dell'art. 27, quarto comma, della legge 24 novembre 2000, n. 340, dar decreto del provveditore Interregionale alte opere pubbliche del 21 settembre 2011, n. 15198 di approvazione di contratto di appalto per il ripristino della funzionalità della sede della Questura di l'Aquila.</p>
31/2012/CONTR	<p>Linee programmatiche per l'attività di controllo della Corte dei conti e programma di lavoro della Sezioni Riunite in sede di controllo (anno 2113).</p>

Sezioni riunite in sede di controllo Regione Sardegna

1/2012/SSRR/PARI	<p>Decisione nel giudizio sul Rendiconto generale per la regione Autonoma della Sardegna esercizio finanziario 2011.</p>
------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Sezioni riunite in sede di controllo Regione Siciliana

2/2012/SSRR/PARI	<p>Decisione nel giudizio sul Rendiconto generale per la regione siciliana, esercizio finanziario 2011.</p>
------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Audizioni

Data	Oggetto
13 MAR. 2012	Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul documento della Commissione Europea: "Analisi annuale della crescita per il 2012". Deliberazione n. 7/2012
23 APR. 2012	Audizione sul Documento di Economia e Finanze 2012. Deliberazione n. 12/2012
12 lug. 2012	Audizione in tema di - "Valutazioni sul fenomeno dell'evasione fiscale e sul sistema informativo dell'anagrafe tributaria ai fini del suo contrasto". Deliberazione n. 16/2012
26 lug. 2012	Audizione in tema di Rendiconto Generale dello Stato. Deliberazione n. 19/2012
2 ott. 2012	Audizione sulla Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2012. Deliberazione n. 22/2012
3 ott. 2012	Elementi conoscitivi in merito ai criteri e alle modalità attraverso cui è stata operata la stima dei costi che l'evasione fiscale comporta a carico dell'intera economia nazionale. Deliberazione n. 23/2012
16 ott. 2012	Elementi per l'audizione sull'A.C. n. 5520, concernente: "conversione in legge del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, recante disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012. Deliberazione n. 24/2012
23 ott. 2012	Audizione sul Disegno di legge di stabilità 2013 (A.C. 5534). Deliberazione n. 25/2012
4 dic. 2012	Audizione sulla Proposta di legge A.C. 5603 - Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione. Deliberazione n. 30/2012

Rapporti sul Costo del Lavoro

Delibera	Contratto/Esito
10/2012/CONTR/CL	Ipotesi di Contratto d'interpretazione autentica dell'art. 1 dell'Accordo collettivo quadro del 24 settembre 2007.
13/2012/CONTR/CL	Relazione 2012 sul costo del lavoro pubblico.
17/2012/CONTR/CL	Ipotesi di accordo concernente l'adesione al fondo nazionale di previdenza complementare per i lavoratori dei ministeri, enti pubblici non economici, Presidenza del Consiglio dei Ministri, ENAC e CNEL (Sirio).
18/2012/CONTR/CL	Ipotesi di CCNQ di modifica del CCNQ 9 ottobre 2009 sottoscritta il 30 marzo 2012.
28/2012/CONTR/CL	Ipotesi di accordo di integrazione dell'Accordo istitutivo del Fondo nazionale di previdenza complementare per i lavoratori dei ministeri, enti pubblici non economici, Presidenza del Consiglio dei Ministri, ENAC e CNEL (Sirio).

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

SEZIONE AUTONOMIE

Deliberazione	Deposito	Oggetto
1/AUT/2012/INPR	12 gen. 2012	Programma di lavoro per il referto da rendere al Parlamento nel 2012 in ordine all'andamento complessivo della finanza locale negli esercizi 2010 e 2011, agli equilibri di bilancio, alle verifiche sul rispetto del patto di stabilità interno e dei vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea.
2/2012/QMIG	26 gen. 2012	Applicazione dell'art. 6, co. 2, d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149, in materia di dissesto finanziario degli enti locali, concrete modalità operative da seguire nelle istruttorie preordinate all'individuazione delle situazioni di criticità ivi considerate.
3/2012/SEZAUT/INPR	15 feb. 2012	Criteri per l'inserimento nell'elenco dei revisori dei conti delle Regioni, ai sensi dell'art. 14, comma 1, lett e) del D.L. n. 138/2011.
4/SEZAUT/2012/INPR	23 feb. 2012	Applicazione dell'art. 6, co. 2, d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149, in materia di dissesto finanziario degli enti locali, concrete modalità operative da seguire nelle istruttorie preordinate all'individuazione delle situazioni di criticità ivi considerate.
5/ SEZAUT/2012/QMIG	11 mag. 2012	Limiti all'indebitamento negli Enti Locali ex art. 204 TUEL, comma 1, primo periodo.
6 /SEZAUT/2012/QMIG	11 mag. 2012	QM - "se in costanza dei vincoli assunzionali stabiliti per gli enti non soggetti alla disciplina del Patto di stabilità interno, potesse avviare le ordinarie procedure di reclutamento di una corrispondente unità, da assumere a decorrere dal 1° gennaio 2013, sebbene, da tale data, le disposizioni del Patto dovrebbero trovare applicazione, ai sensi dell'art. 16, comma 31, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito in legge 14 gennaio 2011, n. 148, nei riguardi di tutti i comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti".
7/2012/SEZAUT/INPR	30 mag. 2012	Trasmissione telematica, da parte delle Amministrazioni provinciali, dei Comuni e delle Comunità montane, del rendiconto 2011
8/SEZAUT/2012/VSGF	30 mag. 2012	Assetto normativo che regola ruolo, funzioni e status dei Segretari Comunali e Provinciali, rivestendo, oggettivamente, interesse generale nella prospettiva, teorica, delle finalità di coordinamento che l'art. 9 del Regolamento per l'esercizio delle funzioni di controllo, attribuisce alla Sezione.
9/2012/AUT/INPR	18 giu. 2012	Approvazione delle Linee guida, relativo questionario e criteri cui devono attenersi i collegi sindacali degli enti del Servizio sanitario nazionale per l'attuazione dell'art. 1, comma 170, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006) relativamente al bilancio di esercizio 2011.
10/2012/AUT/INPR	18 giu. 2012	Linee guida e relativi questionari per gli Organi di revisione economico-finanziaria degli Enti locali, per l'attuazione dell'articolo 1, commi 166-168 della legge 23 dicembre 2005, n. 266"– Bilancio di previsione 2012. Rendiconto della gestione 2011. - La compilazione dei Questionari, come già per lo scorso anno, potrà essere effettuata unicamente in modalità elettronica tramite S.I.Qu.E.L. - Sistema Informativo Questionari degli Enti Locali.

11/2012/AUT/VSGF	5 lug. 2012	Approvazione della Relazione di Controllo sul Rendiconto della Gestione finanziaria dell'ex Agenzia Autonoma per la Gestione dell'ALBO DEI SEGRETARI COMUNALI E PROVINCIALI. Esercizio finanziario 2011.
12/2012/AUT/INPR	11 lug. 2012	Principi di diritto in riferimento alla disposizione di cui al riscritto comma 6-quater dell'articolo 19 del d.lgs 165/2001, relativa al conferimento degli incarichi dirigenziali con contratto a tempo determinato ex art. 110, comma 1 del TUEL.
13/2012/SEZAUT/FRG	2 ago. 2012	Relazione sulla gestione finanziaria degli Enti Locali negli esercizi 2010-2011.
14/2012/SEZAUT/FRG	2 ago. 2012	Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni negli esercizi 2010-2011
15/2012/AUT/INPR	12 nov. 2012	Prime linee interpretative per l'attuazione dei controlli introdotti dal d.l. 10 ottobre 2012, n. 174.
16/2012/AUT/INPR	20 dic. 2012	Linee Guida per l'esame del piano di riequilibrio finanziario pluriennale e per la valutazione della sua congruenza ex art. 243-quater, TUEL commi 1-3, come introdotto dal decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174

SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO PER GLI
AFFARI COMUNITARI E INTERNAZIONALI

SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO PER GLI AFFARI COMUNITARI E INTERNAZIONALI

Deliberazione	Deposito	Oggetto
1/2012	20 gen. 2012	Energie rinnovabili, risparmio ed efficienza energetica nell'ambito della politica di coesione socio-economica dell'Unione Europea
2/2012	13 feb. 2012	Relazione speciale "Prelievo supplementare nel settore lattiero-caseario"
3/2012	26 apr. 2012	Criteri di programmazione delle attività di controllo
4/2012	26 apr. 2012	Programma di controllo per l'anno 2012
5/2012	30 mag. 2012	Audizione sulla relazione speciale: "Controllo coordinato con la Corte dei conti europea in materia di Fondi strutturali – FESR – Chiusura della Programmazione 2000-2006"
6/2012	11 giu. 2012	Certificazione del bilancio del CERN (Organismo di ricerca scientifica operante a Ginevra)
7/2012	11 giu. 2012	Certificazione del bilancio del Fondo Pensioni del CERN (Organismo di ricerca scientifica operante a Ginevra)
8/2012	13 giu. 2012	Relazione annuale 2011 "I rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi comunitari"
9/2012	20 lug. 2012	Relazione concernente l'indagine su "Sviluppo rurale: gli investimenti nelle aziende agricole. Fondi strutturali 2000/2006"
10/2012	27 lug. 2012	Relazione concernente l'indagine su "Lo strumento finanziario di orientamento della Pesca (SFOP) Chiusura della Programmazione 2000-2006. Le irregolarità."
11/2012	16 nov. 2012	Manuale di editing.
12/2012	31 dic. 2012	Relazione annuale 2012.

SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO
SULLA GESTIONE DELLE
AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

Deliberazioni 2012 - n° 20

Deliberazione	Deposito	Argomento
1/2012/G	8 mar. 2012	Verifica dello stato di attuazione del processo di soppressione ed incorporazione di enti ed organismi pubblici disciplinato dal d.l. n. 78/10 (convertito nella legge n. 122/10).
2/2012/G	2 apr. 2012	Relazione concernente - "Fondo per le Politiche della Famiglia".
3/2012/G	17 apr. 2012	Relazione concernente la gestione del "Fondo ordinario per gli enti e le istituzioni di ricerca, capitolo 7236, del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca".
4/2012/G	17 mag. 2012	Relazione concernente Gestione delle risorse allocate al capitolo 7120, articolo 4, del Ministero della difesa. (Spese per la costruzione, l'acquisizione, l'ammodernamento, dei mezzi materiali, attrezzature ed impianti per la telematica, le telecomunicazioni, il controllo, la guerra elettronica, con esclusione di quanto facente parte integrante dei sistemi d'arma).
5/2012/G	28 mag. 2012	Relazione concernente Gestione del Fondo salvataggio alle imprese in difficoltà (cap. 7490 del Ministero dello sviluppo economico).
6/2012/G	28 giu. 2012	Relazione concernente "La gestione del Fondo per la tutela dell'ambiente e la promozione dello sviluppo del territorio".
7/2012/G	9 lug. 2012	Relazione concernente l'indagine sulla "Mancata emanazione delle modalità applicative dell'imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili".
8/2012/G	20 lug. 2012	Relazione concernente l'indagine "Contributi alle Organizzazioni non Governative per la realizzazione dell'attività di cooperazione (cap. 2181 del Ministero degli affari esteri)".
9/2012/G	25 lug. 2012	Relazione concernente l'indagine "Evoluzione nell'operatività degli studi di settore".
10/2012/G	30 lug. 2012	Relazione concernente l'indagine "Rifinanziamento del fondo infrastrutture - destinazione ed utilizzo".
11/2012/G	27 set. 2012	Relazione concernente "La gestione delle opere di edilizia penitenziaria. Situazioni di criticità: istituti detentivi non funzionanti; carenze di personale della polizia penitenziaria; sovraffollamento. Il Commissario delegato per l'emergenza carceraria".
12/2012/G	25 ott. 2012	Referto sulla gestione dei contratti pubblici segretati o caratterizzati da particolari misure di sicurezza (art. 17, comma 7, d.lgs. 163/06) Anno 2011

13/2012/G	15 nov. 2012	Relazione relativa all'indagine di controllo "Gestione dei lavori di interesse statale sulle Grandi Stazioni e rispetto delle finalità sottese alla contribuzione pubblica dello stato pertinente all'attuazione della legge obiettivo".
14/2012/G	22 nov. 2012	Relazione relativa all'indagine di controllo sulla riorganizzazione dei controlli interni ai sensi del d.lgs. 150/2009: ritardi applicativi e difficoltà operative
15/2012/G	17 dic. 2012	Relazione sui risultati conseguiti in termini di "Valorizzazione del patrimonio culturale"
16/2012/G	17 dic. 2012	Relazione relativa all'indagine di controllo "Emergenza socio-economico-ambientale nel bacino del fiume Sarno"
17/2012/G	20 dic. 2012	Programmazione delle attività di controllo sulla gestione della amministrazioni dello Stato per il triennio 2013 - 2015.
18/2012/G	24 dic. 2012	Relazione concernente "Modalità di adeguamento da parte delle amministrazioni dello Stato alle osservazioni formulate dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione".
19/2012/G	24 dic. 2012	Relazione concernente "Il ruolo svolto dal Comitato di consulenza e garanzia nel processo di privatizzazione.
20/2012/G	24 dic. 2012	Relazione concernente la Gestione degli interventi di recupero delle somme pagate dallo Stato, in luogo degli allevatori, per eccesso di produzione di latte rispetto alla quota di pertinenza di questi ultimi.

**SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO DI LEGITTIMITA'
SUGLI ATTI DEL GOVERNO E DELLE
AMMINISTRAZIONI DELLO STATO**

SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO DI LEGITTIMITÀ SUGLI ATTI DEL GOVERNO E DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

Deliberazioni 2012 - n°26 -

Deliberazione	Deposito	Ufficio che deferisce	Argomento
1/2012/PREV	13 gen 2012	MIUR	In materia di affidamento di incarichi di collaborazione, coordinata e continuativa a soggetti estranei all'amministrazione - Divieto di rinnovabilità.
2/2012/PREV	3 feb 2012	MIUR	In materia di assoggettabilità al controllo preventivo di legittimità di un contratto di collaborazione autonoma professionale.
3/2012/PREV	5 mar 2012	Politiche agricole	In materia di assoggettabilità al controllo preventivo di legittimità dei contratti di collaborazione autonoma professionale stipulati dall'Università degli studi di Trento.
4/2012/PREV	9 mar 2012	MIUR	In materia di assoggettabilità al controllo preventivo di legittimità dei contratti di collaborazione autonoma professionale stipulati dall'Università degli studi di Trento.
5/2012/PREV	15 mar 2012	Economia e finanza	In materia di conferimento di incarico di collaborazione coordinata e continuativa di consulenza legale presso l'Agenzia delle Dogane.
6/2012/PREV	15 mar 2012	Economia e finanza	In materia di regime fiscale di attrazione europea.
7/2012/PREV	23 mar 2012	Economia e finanza	In materia di rinnovo tacito di contratti di locazione passiva.
8/2012/PREV	6 apr 2012	Economia e finanza	In materia di approvazione di un contratto denominato "locazione di cosa futura".
9/2012/PREV	23 apr 2012	Economia e finanza	In materia di approvazione del contratto stipulato dal Ministero dell'economia e delle finanze, concernente l'attività di sorveglianza sanitaria e le attività di primo soccorso per i dipendenti degli Uffici di Roma del Ministero.
10/2012/PREV	7 mag. 2012	MIUR	In materia di conferimento di incarichi di collaborazione da parte di Università.
11/2012/PREV	11 mag 2012	Economia e finanza	In materia di approvazione della convenzione stipulata tra l'Ispettorato Generale di Finanza e CONSIP S.p.a. per la disciplina delle attività inerenti alla tenuta del registro dei revisori legali, di cui all'art. 21, c. 1 del D.Lgs. 27 gennaio 2010, n. 39.
12/2012/PREV	31 mag 2012	Infrastrutture	In materia di (Atto aggiuntivo alla) convenzione stipulata in data 22 settembre 2008 tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il Consorzio Monginevro e il Comune di Torino riguardante la rimodulazione degli interventi di edilizia sovvenzionata e agevolata previsti dalla legge n° 203/91.
13/2012/PREV	8 giu 2012	Economia e finanza	In materia di assoggettabilità a controllo preventivo di legittimità del decreto del direttore dell'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato di determinazione dell'aliquota media da utilizzare per il calcolo del Prelievo unico erariale (PREU) sugli apparecchi e congegni di cui all'art. 110, comma 6, del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (TULPS).

14/2012/PREV	19 giu 2012	Sviluppo economico	In tema di assoggettabilità a controllo preventivo di legittimità di atti, contratti e provvedimenti, cofinanziati con risorse nazionali a valere sul Fondo di cui alla legge 16 aprile 1987, n. 183 e attraverso il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale previsto dal Regolamento (CE) n. 1083/2006 dell'11 luglio 2006.
15/2012/PREV	5 lug 2012	Economia e finanza	In materia di approvazione del contratto e necessità del contestuale impegno di spesa riferito ad un'obbligazione giuridicamente perfezionata.
16/2012/PREV	6 lug 2012	Economia e finanza	In materia di approvazione di un contratto, per il quale è prevista una spesa finanziata al 50% con il Fondo di sviluppo Regionale e per l'altro 50% con i finanziamenti assegnati da delibera CIPE di cofinanziamento nazionale, adottato dal Comando Generale della Guardia di Finanza.
17/2012/PREV	26 lug 2012	MIUR	In materia di incarichi occasionali per attività autonoma dell'Università "La Sapienza" di Roma - Dipartimento di ingegneria strutturale e geotecnica.
18/2012/PREV	26 lug 2012	MIUR	In materia di incarichi occasionali per attività autonoma dell' "Università Carlo Bo" di Urbino.
19/2012/PREV	26 lug 2012	Sviluppo economico	Incarico dirigenziale di Direzione ai sensi degli artt. 2 e 5 d.lgv. 165/2011
20/2012/PREV	13 ago 2012	Economia e finanza	In materia di approvazione della delibera CIPE n. 90 del 2010 "Programma delle infrastrutture strategiche - Legge 443/2001 Interporto di Battipaglia - 1° stralcio funzionale-proroga termini dichiarazione di pubblica utilità".
21/2012/PREV	17 ago 2012	Economia e finanza	In materia di approvazione dell'atto aggiuntivo alla convenzione intervenuta fra il Ministero dell'economia e delle finanze e la Società Fintecna Spa in data 6/8/2009.
22/2012/PREV	2 ott. 2012	Economia e finanza	In tema di sopravvivenza della Scuola Superiore per la Formazione e la Specializzazione dei Dirigenti della Pubblica Amministrazione Locale.
23/2012/PREV	2 ott. 2012	Interno	In materia di affidamento di un incarico di collaborazione coordinata e continuativa ai sensi dell'art.7, comma 6 del d.lgs. n.165/2001 da parte dell'amministrazione delle Dogane ad un Avvocato dello Stato per la consulenza in via breve degli Uffici Centrali e di alcuni uffici regionali dell'Agenzia.
24/2012/PREV	15/11/2012	Economia e finanze	Contratti della P.A. - transazione intervenuta in data 27 giugno 2012 tra il Ministero dell' economia e delle finanze Dipartimento Ragioneria generale dello stato e la fondazione "Teatro Comunale di Bologna" (lett g), art. 3, comma 11, legge n. 20/1994).
25/2012/PREV	12/12/2012	Sviluppo economico - Politiche agricole, alimentari e forestali	Universita' degli studi di Sassari - contratto di collaborazione coordinata e continuativa avente ad oggetto l'attività di supporto presso l'area bilancio e politiche finanziarie dell'ateneo. (lett. f-bis - f-ter, legge n. 20/1994).
26/2012/PREV	14/12/2012	PCM-Giustizia Affari esteri	2 contratti di collaborazione annuali - "agenzia per la diffusione delle tecnologie e l'innovazione" (lett. f-bis - f-ter, legge n. 20/1994)

Attività degli uffici centrali di controllo					
Ufficio	Giacenza al 1/1	Pervenuti	Esaminati	Rimanenza al 31/12	Rilievi emessi
Ministeri Affari esteri; Giustizia e P.C.M.	334	3.905	3.943	296	119
Ministeri Interno e Difesa	108	2.929	2.943	94	9
Ministeri economia e finanze	230	4.745	4.784	191	671
Ministeri Sviluppo economico e Politiche agricole, alimentari e forestali	277	5.163	5.227	213	90
Ministeri delle Infrastrutture e dei trasporti; Ambiente e Tutela del territorio e del mare	173	6.339	6.403	109	217
Ministeri dell'Istruzione, Università e ricerca; Beni e attività culturali; Salute; Lavoro e Politiche sociali	220	6.435	6.456	199	584
TOTALE	1.342	29.516	29.756	1.102	1.690

Atti di governo n° 68

Uffici di controllo	n. atti
Ministeri Interni e Difesa	18
Ministeri Affari esteri, Giustizia e P.C.M.	14
Ministero economia e finanza	8
Ministeri Sviluppo economico, Politiche agricole alimentari e forestali	5
Ministeri Infrastrutture, Trasporti e Ambiente	7
Ministeri Istruzione, Beni culturali, Salute e Lavoro	16

Atti di governo

Atto	Ministero	Oggetto
D.P.R. 15 dic. 2012	MIUR	Trattamento economico professori e ricercatori universitari.
D.P.R. 15 dic. 2011	Interno	Disciplina esercizio compiti Agenzia nazionale per amministrazione e destinazione beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.
D.P.R. 15 dic. 2011	Interno	Disciplina contabilità finanziaria ed economico - patrimoniale dell' Agenzia nazionale per amministrazione e destinazione beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.
D.P.R. 15 dic. 2011	Interno	Disciplina organizzazione dell' Agenzia nazionale per amministrazione e destinazione beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.
D.M. 7 feb 2012	Salute	Regolamento recante disposizioni tecniche concernenti apparecchiature finalizzate al trattamento dell'acqua destinata al consumo umano.
D.P.R. 13 feb 2012	Infrastrutture	Regolamento recante adeguamento delle tabelle relative agli Uffici marittimi di Civitavecchia, Barletta, Capri, Ponza, Porto S. Giorgio, S. Agata di Militello e di Ostia - sostituzione della tabella della giurisdizione marittima relativa alla direzione marittima di Cagliari.
D.P.R. 27 gen 2012	Politiche europee	Regolamento recante attuazione del regolamento (CE) n.842/2006 su taluni gas fluorescenti ad effetto serra.
D.M. 15 feb 2012	Interno	Regolamento adottato in attuazione dell'art. 16, comma 25, del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138 convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, recante : "istituzione dell'elenco dei revisori dei conti degli enti locali e modalità di scelta dell'organo di revisione economico-finanziario".
D.M. 3 feb 2012	Economia e Finanze	Regolamento riguardante le modalità di accesso al Sistema Informativo delle Operazioni degli Enti Pubblici (SIOPE).
D.P.R. 24 feb. 2012	Difesa	T.U. Disposizioni regolamentari su ordinamento militare.
D.M. 17 feb. 2012	Salute	Regolamento gomma base utilizzate per produzione gomme da masticare.
D.M. 16 feb. 2012	Affari esteri	Tutela della salute e sicurezza degli uffici all'estero.
D.M. 7 feb. 2012	Ambiente	Disciplina attività consentite area marina protetta "Capo Carbonara".
D.P.R. 28 feb. 2012	P.A. e semplificazione	Semplificazione provvedimenti prodotti fitosanitari e relativi coadiuvanti.

D.I. 1 mar. 2012	Affari esteri	Armonizzazione regime giuridico programmi di cooperazione allo sviluppo.
D.P.R. 28 feb. 2012	Interno	Regolamento di servizio del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco.
D.P.R. 13 mar. 2012	Interno	Modifica in materia di stato civile a riguardo la disciplina del nome e cognome
D.I. 29 mar. 2012	Salute	Modifica al regolamento di organizzazione dell'Agencia italiana del farmaco (AIFA):
D.M. 5 apr. 2012	Economia e finanze	Disciplina dei requisiti per le società ed esponenti aziendali di società di consulenza finanziaria.
D.M. 4 apr. 2012	Salute	Aggiornamento disciplina igienica degli imballaggi per uso alimentare.
D.P.R. 5 apr. 2012	P.C.M.	Disposizioni generali su fondi europei.
D.M. 16 apr. 2012	Salute	Disciplina igienica imballaggi in polipropilene e polietilene riciclato per sostanze alimentari.
D.M. 16 apr. 2012	Interno	Criteri per l'accesso al ruolo direttivo dei Vigili del fuoco.
D.M. 16 apr. 2012	Interno	Criteri per l'accesso al ruolo direttivo dei Medici dei Vigili del fuoco.
D.M. 16 apr. 2012	Interno	Criteri per l'accesso al ruolo direttivo ginnico sportivo dei Vigili del fuoco.
D.M. 16 apr. 2012	Sviluppo economico	Criteri controlli metrologici sui contatori del gas e dispositivi di conversione del volume.
D.M. 3 mag. 2012	MIUR	Criteri e parametri per l'accesso a prima e seconda fascia professori universitari.
D.M. 24 mag. 2012	Giustizia	Tipologie e modalità di estrazione, raccolta e trasmissione dei dati statistici dell'amministrazione.

D.M. 25 mag. 2012	Ambiente	Tracciabilità dei rifiuti (SISTRI).
D.M. 20 apr. 2012	Politiche agricole	Sistema telematico delle borse merci italiane.
D.P.R. 5 giu. 2012	Giustizia	Modifica carta dei diritti e doveri del detenuto e dell'internato.
D.I. 15 mar 2012	Salute	Regolamento recante modifiche al D.M. 28 aprile 2009, n. 132, concernente: "Regolamento di esecuzione dell'articolo 33, comma 2, del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007 n. 222 e dell'articolo 2, comma 362 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 per la fissazione dei criteri in base ai quali definire le transazioni da stipulare con soggetti talassemici, affetti da altre emoglobinopatie o affetti da anemie ereditarie, emofilici ed emotrasfusi occasionali danneggiati da trasfusione con sangue infetto o da somministrazione di emoderivati infetti e con soggetti danneggiati da vaccinazioni obbligatorie, che abbiano instaurato azioni di risarcimento danni tuttora pendenti."
D.I. 25 giu 2012	Economia e finanze	Regolamento riguardante il tirocinio per l'esercizio dell'attività di revisione legale, in applicazione dell'articolo 3 del d. leg.vo 27 gennaio 2010, n. 39, recante attuazione della direttiva 2006/43/CE relativa alle revisioni legali dei conti annuali e dei conti consolidati.
D.M. 20 giu 2012	Economia e finanze	Regolamento in applicazione degli articoli 2, commi 2, 3, 4 e 7, comma 7 del decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 39, recante attuazione della direttiva 2006/43/CE in materia di revisione legale dei conti annuali e dei conti consolidati.
D.I. 20giu 2012	Economia e finanze	Regolamento concernente le modalità di iscrizione e cancellazione dal Registro dei revisori legali, in applicazione dell'articolo 6 del decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 39, recante attuazione della direttiva 2006/43/CE relativa alle revisioni legali dei conti annuali e dei conti consolidati.
D.M. 20 lug 2012	Giustizia	Regolamento recante la determinazione dei parametri per la liquidazione da parte di un organo giurisdizionale dei compensi per le professioni regolarmente vigilate dal Ministero della giustizia, ai sensi dell'art. 9 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 convertito con modificazioni dalla legge 24 marzo 2012, n. 27.
D.M. 9 lug 2012	Salute	Regolamento recante integrazioni al decreto del Ministro della sanità 21 marzo 1973, recante: "Disciplina igienica degli imballaggi, recipienti, utensili destinati a venire in contatto con le sostanze alimentari o con sostanze d'uso personale" inerenti le bottiglie in polietilentereftalato.

D.P.C.M. 20 lug 2012	P.C.M.	Regolamento recante l'organizzazione dell'Ufficio dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, la sede e la gestione delle spese, a norma dell'art. 5, comma 2, della 112/2011.
D.M. 6 lug 2012	Salute	Regolamento recante l'accordo collettivo nazionale per la disciplina dei rapporti convenzionali tra il Ministero della salute ed il personale sanitario non medico operante negli ambulatori direttamente gestiti dal Ministero della salute per l'assistenza sanitaria e medico-legale al personale navigante, marittimo e dell'aviazione civile (parte economica - validità 1 gennaio 2007 - 31 dicembre 2009) -
D.M. 6 lug 2012	Salute	Regolamento recante l'accordo collettivo nazionale per la disciplina dei rapporti libero professionali tra il Ministero della salute ed i medici generici fiduciari incaricati dell'assistenza sanitaria e medico-legale al personale navigante, marittimo e dell'aviazione civile (validità 1 gennaio 2001 - 31 dicembre 2005).
D.M. 25 lug. 2012	Difesa	Individuazione segni distintivi Forze armate e arma dei carabinieri.
D.P.R. 19 lug 2012	Interno	Individuazione uffici dirigenziali periferici Corpo dei Vigili del fuoco.
D.P.R. 30lug. 2012	Interno	Regolamento cambio di residenza in tempo reale.
D.P.R. 30 lug. 2012	Infrastrutture	Nuovo codice della strada - Facilitazione mobilità persone invalide.
D.P.R. 7 ago. 2012	Giustizia	Regolamento recante riforma ordinamenti professionali.
D.M. 10 ago 2012	Ambiente	Regolamento recante la disciplina dell'utilizzazione delle terre e rocce da scavo, adottato ai sensi dell'art. 49 del d.l. n. 1/2012, recante disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività, convertito con modificazioni dalla legge 27/2012.
D.P.R. 20 ago 2012	MIUR	Esecuzione dell'intesa tra il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e il Presidente della Conferenza Episcopale Italiana per l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche, firmata il 28 giugno 2012.
D.P.R. 20 ago 2012	MIUR	Esecuzione intesa insegnamento religione cattolica nelle scuole del secondo ciclo di istruzione.
D.P.R. 26 set. 2012	Difesa	Ordinamento militare per la riorganizzazione del Ministero della Difesa, degli uffici di diretta collaborazione del Ministro e degli enti vigilati.
D.P.R. 26 set. 2012	Sviluppo economico	Disciplina dei titoli e dei marchi di identificazione dei metalli preziosi.

D.M. 8 ott. 2012	Interno	Individuazione limiti di età per ammissione ai concorsi pubblici per l'accesso ai ruoli del personale dei Vigili del fuoco.
D.M. 3 ott. 2012	Salute	Disciplina tra Ministero della salute e medici ambulatoriali, specialisti e altre professionalità sanitarie.
D.P.R. 28 set. 2012	Infrastrutture	Variatione intestatario carta di circolazione, intestazione temporanea altri veicoli e rimorchi.
D.M. 17 ott. 2012	Infrastrutture	Modifiche al decreto SISTRI.
D.P.R. 18 ott. 2012	P.C.M.	Attivazione del regolamento riguardante iniziativa dei cittadini (UE).
D.M. 19 ott. 2012	Sviluppo economico	Attuazione disposizioni per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e le competitività.
D.P.C.M. 10 ott. 2012	Interno	Termini non superiori a 80 giorni, L. 241/1990.
D.M. 15 ott. 2012	P.C.M.	Regole tecniche per le tecnologie dell'informazione e della comunicazione nel processo civile e penale.
D.M. 19/11/2012	Economia e finanze	I.M.U.
D.M. 26/10/2012	Sviluppo economico	Camere di commercio –requisiti per l'iscrizione.
D.M. 16/11/2012	MIUR	Indicazioni nazionali per il curriculum della scuola d'infanzia e del primo ciclo d'istruzione.
D.P.R. 29/10/2012	MIUR	Assetto organizzativo didattico Centri d'istruzione per adulti e corsi serali.
D.P.C.M. 14/11/2012	Innovazione	Norme per la tutela della libertà d'impresa. Statuto delle imprese.
D.P.R. 15/11/2012	Difesa	Disciplina in materia di lavori, servizi e forniture.
D.I. 27/11/2012	Giustizia	Determinazione parametri oneri e contribuzioni Casse professionali e Archivi.
D.M. 7/12/2012	Economia e finanza	Determinazioni dei mezzi patrimoniali per fondi pensione.
D.P.C.M. 30/11/2012	Difesa	Individuazione delle attività di rilevanza strategica per il sistema di difesa e sicurezza nazionale.
D.P.R. 30/11/2012	Economia e finanza	Parità di accesso agli organi di amministrazione e controllo nelle società costituite in Italia controllate dalla P.A.

SEZIONE DI CONTROLLO SUGLI ENTI
A CUI LO STATO CONTRIBUISCE
IN VIA ORDINARIA

SEZIONE CONTROLLO ENTI

Attività di referto 2012	
Enti controllati al 31/12/2012:	307
Enti sui quali si è riferito	245
Referti al Parlamento	124
Altre deliberazioni (istruttorie, di programma, ecc.)	151

Deliberazione	Deposito	Oggetto
1	8 feb. 2012	Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Istituto nazionale di fisica nucleare.
2	29 mar 2012	Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Automobile club d'Italia (ACI) per gli esercizi dal 2008 al 2010 e dei 106 Automobile club provinciali e locali (AA.CC.) per gli esercizi dal 2007 al 2009
3	26 gen 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria della Fondazione Rossini Opera Festival per l'esercizio 2010
4	1 feb 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno (SVI.MEZ.) per l'esercizio 2010
5	8 feb 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Ente nazionale di previdenza ed assistenza dei veterinari (ENPAV) per l'esercizi 2009 e 2010
6	8 feb 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria Poste italiane S.p.A. per l'esercizio 2010
7	9 feb. 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria di Cinecittà Luce S.p.a. per l'esercizio 2010.
8	29 feb 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Ente irriguo umbro-toscano
9	22 feb 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria delle Ferrovie dello Stato italiane S.p.A. per gli l'esercizi 2009 e 2010
10	27 mar 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile (ENEA), per l'esercizio 2010
11	23 feb 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Autorità portuale di Taranto per gli esercizi dal 2007 al 2010

12	6 mar 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria Cassa nazionale di previdenza e assistenza a favore dei ragionieri e periti commercial (CNPR), per l'esercizio 2010
13	23 feb 2012	Programma dell'attività della Sezione del controllo sugli enti per l'anno 2012
14	6 mar 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria del Comitato per l'intervento nella SIR (Società Italiana Resine) e in settori di alta tecnologia, per gli esercizi dal 2008 al 2010 (sino 31 maggio 2010)
15	6 mar 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria della Società gestione impianti nucleari (SO.G.I.N.) SpA, per gli esercizi 2009 e 2010
16	2 mar 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria Cassa Depositi e Prestiti Spa, per l'esercizio 2010
17	8 mar 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Aeroclub d'Italia (AeCI), per l'esercizio 2010
18	19 mar 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria Istituto nazionale per studi ed esperienze di architettura navale (INSEAN), per l'esercizio 2010
19	7 mar 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Autorità portuale La Spezia, per gli esercizi dal 2007 al 2010
20	7 mar 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria della Stazione sperimentale per l'industria conserve alimentari, per gli esercizi dal 2001 al 2009
21	16 mar 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria ANAS S.p.A., per l'esercizio 2010
22	27 mar 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria "CONSAP Concessionaria servizi assicurativi pubblici S.p.A." per l'esercizio 2010
23	19 mar 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria Istituto nazionale di economia agricola (INEA) per l'esercizio 2010
24	21 mar 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria sull'ENEL S.p.A per l'esercizio 2010
25	16 mar 2012	Relazione della Sezione del controllo sugli enti sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della "RETE AUTOSTRADALE MEDITERRANEE S.p.a." per l'esercizio 2010
26	27 mar 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL), per l'esercizio 2010
27	2 apr 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria della Scuola archeologica italiana di Atene (SAIA) per l'esercizio 2010
28	22 mar 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria Unione nazionale mutilati per servizio (UNMS) per gli esercizi 2009 e 2010
29	11 apr 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria Fintecna S.p.A. per l'esercizio 2010
30	30 mar 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria Fondazione "La Triennale di Milano" per l'esercizio 2010
31	29 mar 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Autortia portuale di Ancona per l'esercizio 2010

32	17 apr 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria sulle Casse militari: Cassa ufficiali dell'Esercito, Fondo di previdenza sottufficiali dell'Esercito (gestione sottufficiali Esercito e Carabinieri; gestione truppa Carabinieri), Cassa ufficiali della Marina militare, Cassa sottufficiali della Marina militare per gli esercizi 2009 e 2010
33	2 apr 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria della Fondazione Museo nazionale della scienza e della tecnologia "Leonardo da Vinci" per gli esercizi 2009 e 2010
34	11 apr 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Ente nazionale di previdenza e di assistenza consulenti del lavoro (ENPACL) per gli esercizi 2009 e 2010
35	5 apr 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria CONI SERVIZI S.p.A. per l'esercizio 2010
36	5 apr 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria Comitato olimpico nazionale italiano (CONI) per l'esercizio 2010
37	11 apr 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria del Club alpino Italiano (CAI) per l'esercizio 2010
38	8 mag 2012	Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Acquedotto Pugliese S.P.A. per gli Esercizi finanziari 2009 e 2010
39	23 apr 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria del Fondo assistenza Finanziari (FAF) per gli esercizi finanziari dal 2007 al 2010
40	26 apr 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'autorità portuale di Civitavecchia per gli esercizi dal 2007 al 2010
41	8 mag 2012	Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria di Società per la gestione degli impianti idrici (Sogesid S.p.a.) per gli esercizi 2009 e 2010
42	2 mag 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria della Fondazione La Biennale di Venezia per l'esercizio 2010
43	2 mag 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria sull'Istituto nazionale di geofisica e vulcanologia per gli esercizi dal 2008 al 2010
44	10 mag 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria Fondazione istituto italiano di Tecnologia (I.I.T.) per l'esercizio 2010
45	23 mag 2012	Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'ENTE NAZIONALE PER L'AVIAZIONE CIVILE (ENAC) per gli esercizi dal 2008 al 2010
46	18 mag 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria sull'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo (ANSV) per l'esercizio 2010
47	5 giu 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria Istituto Nazionale di Studi sul Rinascimento (INSR) per gli esercizi 2008-2010
48	5 giu 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria Istituto Nazionale di studi Verdiani (INSV) per gli esercizi 2008-2010
49	5 giu 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria Centro internazionale di studi di architettura "Andrea Palladio" (CISA) per gli esercizi 2008-2010
50	5 giu 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria Centro italiano di studi sull'Alto Medioevo (CISAM) per gli esercizi 2008-2010

51	5 giu 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria Ente ville vesuviane (EVV) per l'esercizio per l'esercizio 2008
52	28 mag 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria Istituto di previdenza per il settore marittimo (IPSEMA) per gli esercizi 2009 e il periodo 1° gennaio - 30 maggio 2010
53	30 mag 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria sull'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A. (INVITALIA) per l'esercizio 2010
54	23 mag 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria Cassa nazionale di previdenza e assistenza per gli ingegneri e gli architetti liberi professionisti (INARCASSA), per l'esercizio 2010
55	4 giu 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria della Ente Nazionale Risi per l'esercizio 2011
56	11 giu 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria della Società italiana per l'Organizzazione Internazionale (SIOI) per l'esercizio 2010
57	14 giu 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria sull'Autorità portuale di Gioia Tauro per gli esercizi dal 2007 al 2010
58	24 lug 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Autorità portuale di Trieste, per gli esercizi 2009 e 2010
59	19 lug 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria della Società italiana per le Imprese all'estero S.p.A. (SIMEST) per l'esercizio 2010.
60	3 lug 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Ente "Parco nazionale del Gran paradiso" per gli esercizi 2009 e 2010
61	21 giu 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria Cassa nazionale di previdenza e di assistenza forense per gli esercizi 2009 e 2010
62	3 lug 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Istituto Nazionale di Previdenza dei Giornalisti Italiani "Giovanni Amendola" (INPGI) per l'esercizio 2011
63	11 lug 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria del Centro servizi, studi, e formazione per l'ammodernamento delle P.A. - FORMEZ PA per l'esercizio 2010
64	25 lug. 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria della Fondazione Casa Buonarroti per gli esercizi dal 2008 al 2010
65	16 lug 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria del Fondo di previdenza per il personale per il Ministero dell'Economia e delle Finanze – Settore Finanze per l'esercizio 2011
66	16 lug 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria Lega navale italiana per l'esercizio 2011
67	16 lug 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria della Stazione sperimentale per l'industria delle pelli e materie concianti per gli dal 2001 al 2009
68	17 lug 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'ENIT Agenzia nazionale del turismo per l'esercizio 2010

69	17 lug 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Ente nazionale di previdenza e di assistenza dei farmacisti (ENPAF) per l'esercizio 2011
70	17 lug 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'EUR SpA per l'esercizio 2010
71	17 lug 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Autorità portuale di Salerno per gli esercizi dal 2007 al 2010
72	20 lug 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria della Rai-Radiotelevisione italiana S.p.A., per l'esercizio 2010
73	20 lug 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'ENI S.p.A., per l'esercizio 2011
74	19 lug 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. (IPZS), per gli esercizi 2009 e 2010.
75	24 lug 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria della Cassa italiana di previdenza ed assistenza dei geometri liberi professionisti (CIPAGLP) per l'esercizio 2011.
76	27 lug 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria Istituto nazionale di studi romani per gli esercizi 2010 e 2011
77	25 lug 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria del Consorzio per l'area di ricerca scientifica e tecnologica di Trieste per l'esercizio 2010
78	27 lug 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria Ente nazionale di previdenza e assistenza della professione infermieristica (ENPAPI) per l'esercizio 2010
79	27 lug 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria sulla SICOT - Sistemi di consulenza per il Tesoro s.r.l. per l'esercizio 2010.
80	25 lug 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria della Fondazione Centro internazionale Radio Medico (CIRM) per gli esercizi 2010 e 2011.
81	30 lug 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria della Cassa di previdenza e assistenza tra i dipendenti dell'ex Ministero dei Trasporti e della Navigazione, per gli esercizi dal 2008 al 2010
82	30 lug 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Autorità portuale Olbia e Golfo aranci per gli esercizi dal 2009 al 2011
83	31 lug 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria della CONSIP S.p.A. esercizio 2010
84	31 lug 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria della Cassa nazionale di previdenza e assistenza a favore dei dottori commercialisti, per gli esercizi dal 2008 al 2010.
85	6 ago 2012	Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria di n. 14 Fondazioni lirico-sinfoniche per gli esercizi dal 2007 al 2010
86	10 ott 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria sull'Istituto nazionale previdenza dipendenti amministrazione pubblica (INPDAP), per l'esercizio 2011

87	18 ott. 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Ente di previdenza dei periti industriali e dei periti industriali laureati (EPPI) per gli esercizi dal 2008 al 2010
88	16 ott. 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Ente "parco nazionale della Majella" per l'esercizio 2011.
89	24 ott. 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Istituto per gli affari sociali (IAS), per l'esercizio 1° gennaio - 31 maggio 2010.
90	5 nov. 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria della Società Generale d'informatica (SOGEI) S.p.A. per gli esercizi 2010 e 2011.
91	5 nov. 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), per l'esercizio 2011.
92	21 nov. 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria Società per lo sviluppo dell'arte, della cultura e dello spettacolo - ARCUS per l'esercizio 2010
93	19 nov. 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria Rete Ferroviaria Italiana (RFI) S.p.A. per l'esercizio 2010.
94	8 nov. 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria della Fondazione "Opera nazionale assistenza orfani sanitari italiani" (ONAOISI) per gli esercizi dal 2009 al 2011.
95	8 nov. 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Istituto di sevizi per il mercato agricolo alimentare (ISMEA) per l'esercizio 2011.
96	20 nov. 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'UNIONCAMERE per l'esercizio 2011
97	20 nov. 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Ente nazionale di previdenza e di assistenza per i lavoratori dello spettacolo (ENPALS) per gli esercizi 2010 e 2011.
98	22 nov. 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Unione nazionale mutilati per servizio (UNMS) per l'esercizio 2011
99	27 nov. 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria Istituto nazionale per la storia del movimento di liberazione in Italia (INSMLI) per l'esercizio 2011.
100	5 dic. 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria Stazione sperimentale per l'industria delle conserve alimentari per il periodo 1° gennaio - 31 maggio 2010.
101	21 nov. 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria della Fondazione Istituto nazionale del dramma antico (INDA) Onlus per l'esercizio 2011
102	5 dic. 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria del Comitato olimpico nazionale italiano (CONI) per l'esercizio 2011.
103	5 dic. 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria CONI Servizi S.p.A. per l'esercizio 2011
104	4 dic. 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria di ENAV S.p.A. per l'esercizio 2011
105	3 dic. 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria "Ente nazionale per la protezione e l'assistenza dei sordi - Organizzazione non lucrativa di utilità sociale - Onlus" (ENS - ONLUS) per gli esercizi dal 2006 al 2010

106	27 nov. 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria della Scuola archeologica italiana di Atene (SAIA) per l'esercizio 2011
107	27 nov. 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria della Cassa nazionale del notariato, per l'esercizio 2010.
108	4 dic. 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria del Comitato nazionale per il collegamento fra il Governo italiano e l'Organizzazione delle Nazioni Unite, per gli esercizi dal 2009 al 2010 (alla data del 31 maggio 2010)
109	29 nov. 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria della Fondazione ENPAIA - Ente nazionale di previdenza per gli addetti e per gli impiegati in agricoltura, per gli esercizi 2010 e 2011
110	20 dic. 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria Agenzia del demanio per l'esercizio 2011
111	13 dic. 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria degli Enti Parco nazionale per l'esercizio 2010.
112	12 dic. 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria sull'Autorità portuale di Venezia per gli esercizi 2010-2011
113	12 dic. 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione sull'Autorità portuale di Livorno per gli esercizi 2007-2011
114	20 dic. 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria di Italia Lavoro S.p.A. per l'esercizio 2011
115	20 dic. 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno (SVIMEZ) per l'esercizio 2011
116	20 dic. 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Opera nazionale di assistenza per il personale del corpo dei vigili del fuoco, per l'esercizio 2011
117	17 dic. 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Ente Parco nazionale del Cilento e Vallo di Diano per l'esercizio 2011
118	19 dic. 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Associazione Croce Rossa Italiana (C.R.I.) per l'esercizio 2011
119	3 gen. 2013	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria Dell' Ente di previdenza ed assistenza pluricategoriale (EPAP) per gli esercizi 2010 - 2011
120	19 dic. 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria della Società per lo sviluppo del mercato dei fondi di pensione (MEFOP S.p.A). Esercizi 2010-2011.
121	19 dic. 2012	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Istituto di vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (ISVAP) per gli esercizi 2010 e 2011
122	8 gen. 2013	Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della Fondazione Ente Ville Vesuviane per gli esercizi 2009, 2010 e 2011.
123	3 gen. 2013	Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria del Consorzio interuniversitario lombardo per l'elaborazione automatica (C.I.L.E.A.) per gli esercizi dal 2009 al 2011
124	3 gen. 2013	Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali per l'esercizio 2011.
125	4 gen. 2013	Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria Cassa nazionale di previdenza e assistenza a favore dei ragionieri e periti commerciali (C.N.P.R.) per l'esercizio 2011

SEZIONI REGIONALI DI CONTROLLO

ATTIVITA' COLLEGIALE DELLE SEZIONI REGIONALI DI CONTROLLO			
Sezioni regionali	Pronunce	Pareri	Deliberazioni *
Abruzzo	313	25	22
Basilicata	189	25	4
Calabria	251	38	19
Campania	52	97	197
Emilia R.	357	34	111
Friuli V.G.	222	14	35
Lazio	43	40	9
Liguria	54	54	2
Lombardia	239	233	50
Marche	141	29	5
Molise	124	7	8
Piemonte	396	86	22
Puglia	50	68	6
Sardegna	33	34	36
Sicilia	362	108	20
Toscana	369	68	36
Trentino A.A. - Tn	0	0	9
Trentino A.A. - Bz	0	2	8
Umbria	252	16	19
Veneto	862	87	74
Totali	4.309	1.065	692

* Il dato comprende le deliberazioni in materia sia di controllo sulla gestione che di controllo preventivo di legittimità.

Sezioni regionali di controllo attività collegiale 2010 - 2012			
	2010	2011	2012
Deliberazioni	1.953	1.569	692
Pronunce enti locali e ASL **	4.353	4.069	4.309
Pareri	875	1.051	1.065
Totale	7.181	6.689	6.066

** Il dato si riferisce alle pronunce previste dall'art. 1, commi 166 e 170, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (L.F. per il 2006)

ATTIVITA' DI CONTROLLO DI LEGITTIMITA' DELLE SEZIONI REGIONALI				
Sezioni regionali				
	Pendenti iniziali	Introdotti	Esaminati	Rimanenza
Abruzzo	0	470	470	0
Basilicata	0	193	189	4
Calabria	128	927	712	343
Campania	8	1.092	1.097	3
Emilia R.	0	603	596	7
Friuli V.G.	3	126	128	1
Lazio	16	247	239	24
Liguria	4	308	292	20
Lombardia	0	956	956	0
Marche	7	140	109	38
Molise	0	91	89	2
Piemonte	10	528	465	73
Puglia	1	756	752	5
Sardegna	104	336	434	6
Sicilia	716	9.193	9.554	355
Toscana	1	788	577	212
Trentino A.A. - Tn	0	4	4	0
Trentino A.A. - Bz	0	8	8	0
Umbria	1	433	399	35
Veneto	1	679	680	0
Totali	1.000	17.878	17.750	1.128

SEZIONI RIUNITE
IN SEDE GIURISDIZIONALE

SEDE GIURISDIZIONALE

N. Giudizio	Argomento
342	<p>REGOLAMENTO di COMPETENZA</p> <p>Ricorso della Procura Regionale Siciliana, ai sensi dell'art. 42 c.p.c., per l'annullamento dell'ordinanza della Sezione giurisdizionale Siciliana che ha disposto la sospensione del giudizio di responsabilità in attesa della definizione di quello penale</p> <p>Ord. n. 3/2012/ord</p>
343	<p>Se, al fine della decorrenza del termine breve per appellare, la notifica della sentenza di primo grado possa ritenersi regolare soltanto se effettuata nella sede legale dell'Ente previdenziale e, per quanto riguarda le Amministrazioni dello Stato, presso l'Avvocatura generale dello Stato oppure, se, al fine della decorrenza del termine breve per appellare, qualora l'Ente statale o previdenziale si sia costituito in primo grado con proprio funzionario, la notifica della sentenza debba essere fatta presso quest'ultimo soggetto al domicilio risultante dagli atti del primo grado. In quest'ultima ipotesi se il funzionario cui notificare debba essere nominativamente indicato o impersonalmente individuato per la qualifica rivestita.</p> <p>Sent. n. 1/2012/QM</p>
347	<p>REGOLAMENTO di COMPETENZA</p> <p>Ricorso della Procura Regionale Siciliana, ai sensi dell'art. 42 c.p.c., per l'annullamento dell'ordinanza della Sezione giurisdizionale Siciliana che ha disposto la sospensione del giudizio di responsabilità in attesa della definizione di quello pendente avanti la Corte di cassazione</p> <p>Ord. n. 1/2012/ord</p>
348	<ol style="list-style-type: none">1) Se lo spirare del termine regolamentare per l'adozione del provvedimento pensionistico definitivo muti o meno il rapporto fra privato e Amministrazione e privi questa della possibilità di ripetere le somme indebitamente erogate, facendo sorgere in capo al privato un potere oppositivo avuto riguardo alla buona fede del medesimo, apparenza e lungo decorso del termine;2) Qualora si ritenesse corretto il principio della dovuta ripetibilità delle somme, secondo quanto detto in parte motiva, se l'Amministrazione o il giudice sia legittimato, per esigenze solidaristiche, in caso dunque di affermata valenza dell'art. 162 DPR 1092 del 1973 e 2033 c.c. a rateizzare con ampia discrezionalità le somme da restituire. <p>Sentenza n. 2/2012/QM</p>

**SEZIONI RIUNITE
IN SEDE DELIBERANTE E CONSULTIVA**

SEZIONI RIUNITE

SEDE DELIBERANTE

<i>N. Giudizio</i>	<i>Argomento</i>
18/DEL	Modifiche da apportare al regolamento di autonomia finanziaria della Corte dei conti (n. 1/DEL/2001) Deliberazione n. 1/DEL/2012

SEDE CONSULTIVA

<i>N. Giudizio</i>	<i>Argomento</i>
371/D	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato - Ispettorato Generale di Finanza - Ufficio XV "Modello di conto giudiziale - concessionari della rete telematica per la gestione degli apparecchi di cui all'art. 110, comma 6, del T.U.L.P.S. Deliberazione n. 2/2012/CONS.
372/D	PRESIDENZA CONSIGLIO DEI MINISTRI Parere, ai sensi dell'art. 1 del RDL 9 febbraio 1939 n. 273, in merito agli articoli della bozza di disegno di legge di iniziativa governativa, sulle magistrature amministrative e le libere professioni. Deliberazione n. 1/2012/CONS.

SEZIONI CENTRALI D'APPELLO
I – II – III

E

SEZIONE D'APPELLO
PER LA REGIONE SICILIA

Giudizi di responsabilità e di conto		Sezioni d'appello				
		Prima centrale	Seconda centrale	Terza centrale	Regione Sicilia	Totale generale
Pendenti al 1° gennaio 2012	Istanza P.G.	69	164	53	29	315
	Istanza di parte	466	1.033	825	105	2.429
	Totale	535	1.197	878	134	2.744
Pervenuti	Istanza P.G.	49	18	36	26	129
	Istanza di parte	191	156	318	66	731
	Totale	240	174	354	92	860
Definiti	Istanza P.G.	20	33	48	17	118
	Istanza di parte	292	185	303	51	831
	Totale	312	218	351	68	949
Rimanenza al 31 dicembre 2012	Istanza P.G.	98	149	41	38	326
	Istanza di parte	365	1.004	840	120	2.329
	Totale	463	1.153	881	158	2.655

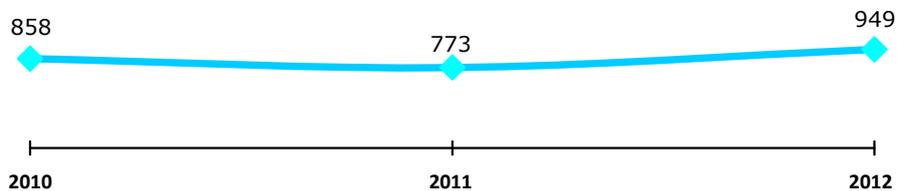
Istanze di definizione ex art. 1, co. 231, 232, 233, legge 266/2005

Sezioni di appello	Prima centrale	Seconda centrale	Terza centrale	Regione Sicilia	Totale generale
Pendenti al 1° gennaio	9	0	58	2	69
Istanze presentate (1.1 - 31.12.2012)	58	47	106	20	231
Istanze accolte	34	23	93	0	150
Istanze rigettate o inammissibili	11	21	24	19	75
Rimanenza (al 31.12)	22	3	47	3	75

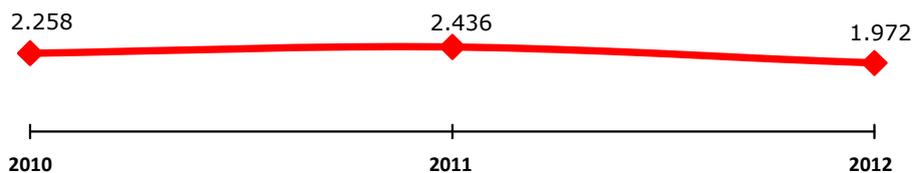
Giudizi in materia pensionistica		Sezioni d'appello				
		Prima centrale	Seconda centrale	Terza centrale	Regione Sicilia	Totale generale
Pendenti al 1° gennaio 2012	Istanza P.G.	0	0	0	0	0
	Istanza di parte	1.809	4.758	1.968	340	8.265
	Totale	1.809	4.758	1.968	340	8.265
Pervenuti	Istanza P.G.	0	0	0	0	0
	Istanza di parte	871	435	358	265	1.929
	Totale	871	435	358	265	1.929
Definiti	Istanza P.G.	0	0	0	0	0
	Istanza di parte	589	1.048	629	235	1.972
	Totale	589	1.048	629	235	1.972
Rimanenza al 31 dicembre 2012	Istanza P.G.	0	0	0	0	0
	Istanza di parte	2.091	4.145	1.697	370	8.222
	Totale	2.091	4.145	1.697	370	8.222

SEZIONI D'APPELLO – GIUDIZI DI RESPONSABILITÀ

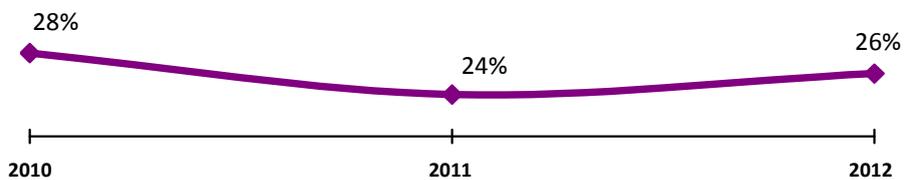
Andamento dei giudizi definiti



Andamento dei giudizi da definire



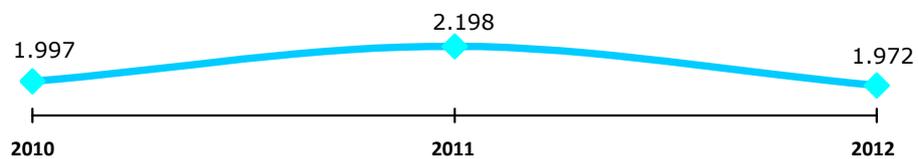
Indice di smaltimento nell'anno



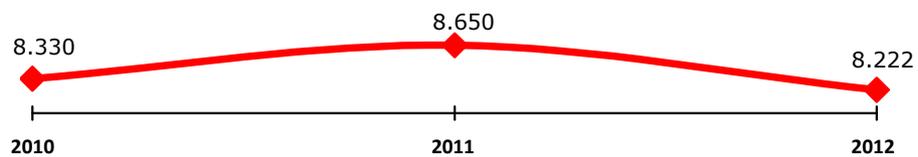
L'indice di smaltimento è calcolato rapportando i giudizi definiti con il totale del carico annuale [definiti / (pend. iniziali + pervenuti)].

SEZIONI D'APPELLO – GIUDIZI IN MATERIA PENSIONISTICA

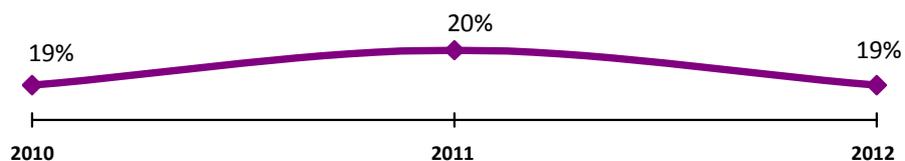
Andamento dei giudizi definiti



Andamento dei giudizi da definire



Indice di smaltimento nell'anno



L'indice di smaltimento è calcolato rapportando i giudizi definiti con il totale del carico annuale [definiti / (pend. iniziali + pervenuti)].

SEZIONI GIURISDIZIONALI REGIONALI IN MATERIA DI
RESPONSABILITA' E IN MATERIA PENSIONISTICA

ATTIVITÀ SVOLTA IN MATERIA DI RESPONSABILITÀ

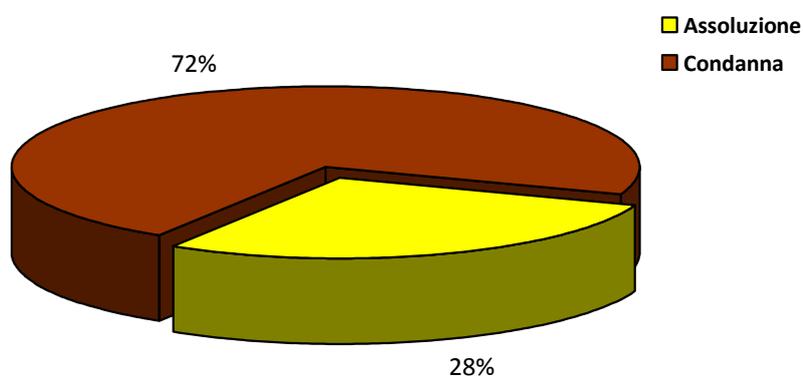
<i>Sezione</i>	<i>Giudizi</i>			
	<i>Pendenti (1/1/12)</i>	<i>Pervenuti</i>	<i>Definiti</i>	<i>Rimanenza (31/12/12)</i>
Abruzzo	23	39	31	31
Basilicata	86	21	78	29
Calabria	492	634	350	776
Campania	969	217	245	941
E. Romagna	46	69	51	64
Friuli V. G.	40	35	51	24
Lazio	205	101	140	166
Liguria	36	92	46	82
Lombardia	78	102	90	90
Marche	82	13	61	34
Molise	77	91	67	101
Piemonte	85	43	51	77
Puglia	98	80	78	100
Sardegna	40	50	43	47
Sicilia	1.296	131	175	1.252
Toscana	143	106	147	102
Trentino A.A. – Bolzano	23	25	20	28
Trentino A.A. – Trento	63	34	67	30
Umbria	75	43	36	82
Valle d'Aosta	10	4	6	8
Veneto	36	493	484	45
Totale	4.003	2.423	2.317*	4.109

* che hanno coinvolto 2.889 ricorrenti

Sezioni Giurisdizionali regionali	
Esito delle sentenze riferito ai convenuti nei giudizi di responsabilità	
Assoluzione	818
Condanna	2.071
Totale	2.889

Dati del Sistema Conoscitivo della Corte dei conti (Conosco) - Rilevazione al 16 gennaio 2013

Esito delle sentenze di contabilità di 1° grado



ATTIVITÀ SVOLTA IN MATERIA PENSIONISTICA

<i>Sezioni</i>	Pendenti al 1/1/2012				Sopravvenuti				Definiti				Rimanenza al 31/12/2012			
	Civili	Militari	Guerra	Totale ricorsi	Civili	Militari	Guerra	Totale ricorsi	Civili	Militari	Guerra	Totale ricorsi	Civili	Militari	Guerra	Totale ricorsi
Abruzzo	368	126	26	520	70	17	8	95	330	95	14	439	108	48	20	176
Basilicata	89	41	31	161	39	21	8	68	86	37	20	143	42	25	19	86
Calabria	182	59	39	280	144	41	14	199	182	67	30	279	144	33	23	200
Campania	6.425	1.874	239	8.538	353	180	24	557	2.077	518	47	2.642	4.701	1.536	216	6.453
E. Romagna	293	110	14	417	110	94	16	220	223	127	13	363	180	77	17	274
Friuli V. G.	52	22	2	76	53	33	2	88	73	44	2	119	32	11	2	45
Lazio	1.137	705	94	1.936	312	235	20	567	695	496	50	1.241	754	444	64	1.262
Liguria	286	62	5	353	72	32	1	105	212	54	3	269	146	40	3	189
Lombardia	304	130	22	456	159	98	6	263	325	155	23	503	138	73	5	216
Marche	84	57	8	149	93	33	5	131	77	40	3	120	100	50	10	160
Molise	273	17	31	321	6	4	1	11	77	7	3	87	202	14	29	245
Piemonte	77	43	2	122	73	61	3	137	119	64	4	187	31	40	1	72
Puglia	3.420	1.040	141	4.601	245	104	16	365	1.466	332	31	1.829	2.199	812	126	3.137
Sardegna	807	126	9	942	32	34	0	66	554	45	3	602	285	115	6	406
Sicilia	7.044	1.696	815	9.555	965	113	12	1.090	2.792	464	341	3.597	5.217	1.345	486	7.048
Toscana	517	194	800	1.511	107	84	14	205	439	142	311	892	185	136	503	824
Trentino A.A. Bz	6	3	0	9	8	1	0	9	14	3	0	17	0	1	0	1
Trentino A.A. Tn	21	8	0	29	9	8	0	17	13	6	0	19	17	10	0	27
Umbria	206	48	7	261	23	21	2	46	93	15	0	108	136	54	9	199
Valle d'Aosta	7	5	0	12	2	1	0	3	7	4	0	11	2	2	0	4
Veneto	661	185	4	850	148	102	7	257	560	154	2	716	249	133	9	391
TOTALE	22.259	6.551	2.289	31.099	3.023	1.317	159	4.499	10.414	2.869	900	14.183*	14.868	4.999	1.548	21.415

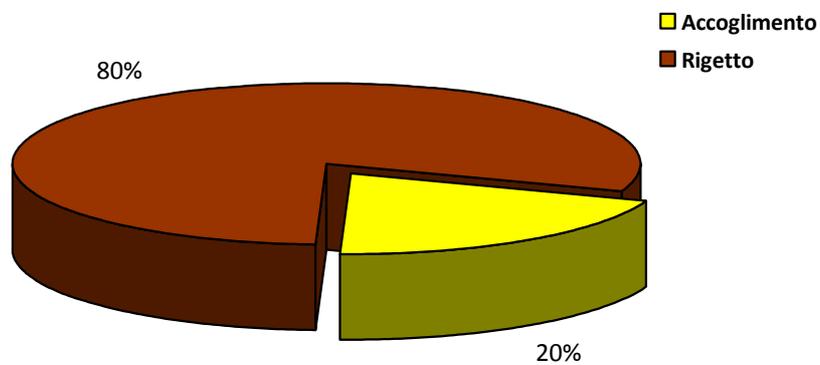
* che hanno coinvolto 20.837 ricorrenti

Sezioni Giurisdizionali regionali - Esito delle sentenze riferito ai ricorrenti nei giudizi in materia pensionistica

Accoglimento	4.186
Rigetto	16.651
Totale	20.837

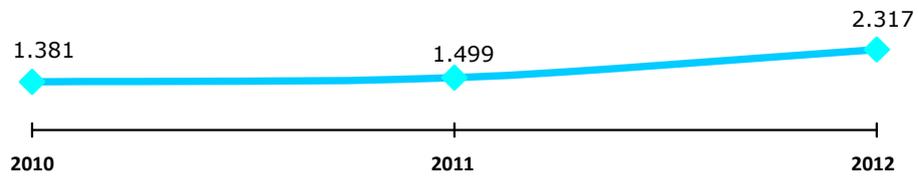
Dati del Sistema Conoscitivo della Corte dei conti (Conosco) - Rilevazione al 16 gennaio 2013

Esito delle sentenze pensionistiche di 1° grado

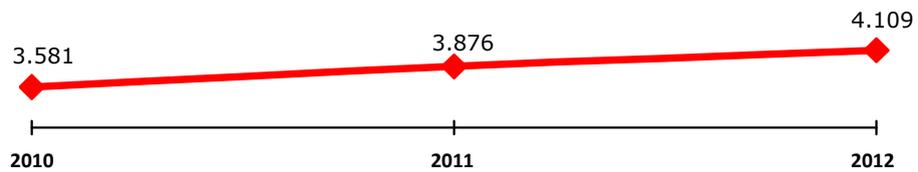


SEZIONI GIURISDIZIONALI REGIONALI – GIUDIZI DI RESPONSABILITÀ

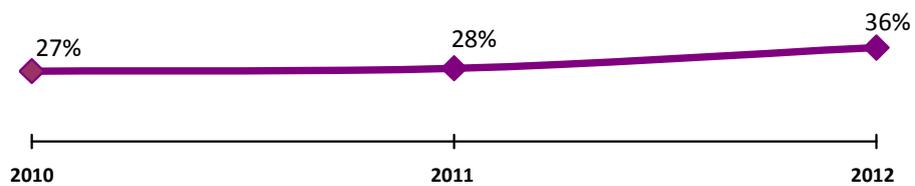
Andamento dei giudizi definiti



Andamento dei giudizi da definire



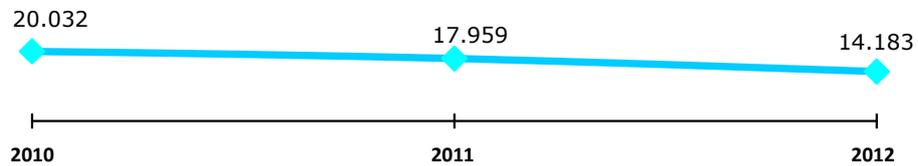
Indice di smaltimento dei giudizi nell'anno



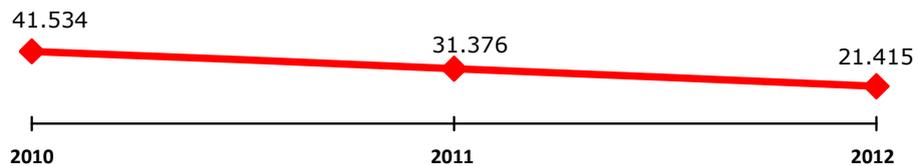
L'indice di smaltimento è calcolato rapportando i giudizi definiti con il totale del carico annuale [definiti / (pend. iniziali + pervenuti)].

SEZIONI GIURISDIZIONALI REGIONALI – GIUDIZI IN MATERIA PENSIONISTICA

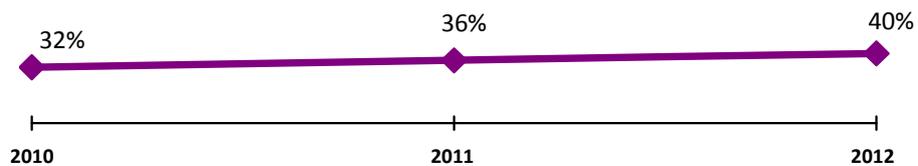
Andamento dei giudizi definiti



Andamento dei giudizi da definire



Indice di smaltimento nell'anno



L'indice di smaltimento è calcolato rapportando i giudizi definiti con il totale del carico annuale [definiti / (pend. iniziali + pervenuti)].

ATTIVITÀ SVOLTA IN MATERIA DI CONTI GIUDIZIALI

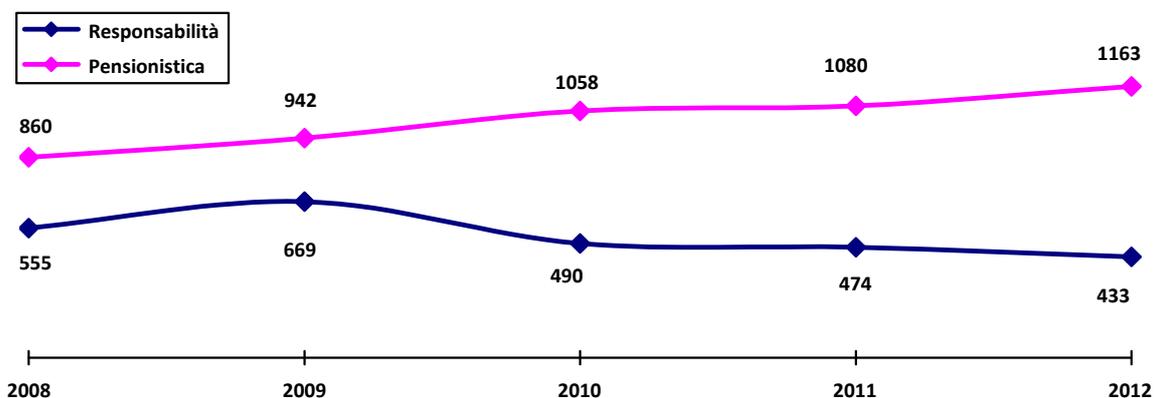
Sezione	Pendenti (1/1/12)	Pervenuti	Definiti	Rimanenza (31/12/12)
Abruzzo	6.408	1.091	1.334	6.165
Basilicata	4.778	1.769	597	5.950
Calabria	10.900	3.131	2.235	11.796
Campania	7.478	831	854	7.455
E. Romagna	30.495	7.065	5.078	32.482
Friuli V. G.	6.466	1.899	1.313	7.052
Lazio	9.141	1.429	4.314	6.256
Liguria	13.630	1.932	1.233	14.329
Lombardia	34.575	8.405	4.794	38.186
Marche	11.530	3.125	2.267	12.388
Molise	3.184	554	288	3.450
Piemonte	40.764	10.678	10.557	40.885
Puglia	3.996	323	421	3.898
Sardegna	3.613	1.931	505	5.039
Sicilia	36.122	2.594	756	37.960
Toscana	25.554	5.564	2.261	28.857
Trentino A.A. - Bz -	9.229	1.927	305	10.851
Trentino A.A. - Tn -	11.197	3.557	1.763	12.991
Umbria	14.092	2.752	309	16.535
Valle d'Aosta	1.398	138	54	1.482
Veneto	13.686	3.892	1.666	15.912
Totali	298.236	64.587	42.904	319.919

TEMPI MEDI DI DEFINIZIONE DEI GIUDIZI IN GIORNI (dal deposito del ricorso/vertenza alla pubblicazione della sentenza)

SEZIONI GIURISDIZIONALI REGIONALI

	2008	2009	2010	2011	2012
Responsabilità	555	669	490	474	433
Pensionistica	860	942	1.058	1.080	1.163

Andamento dell'ultimo quinquennio

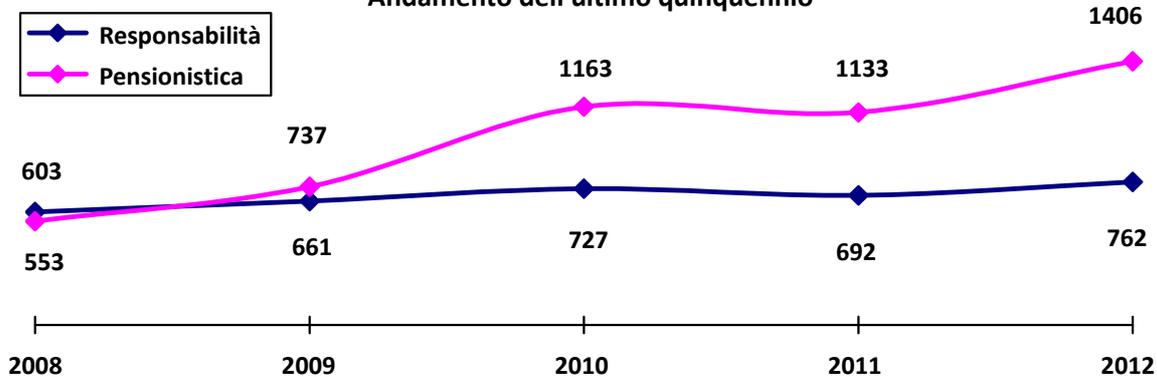


SEZIONI DI APPELLO *

	2008	2009	2010	2011	2012
Responsabilità	603	661	727	692	762
Pensionistica	553	737	1.163	1.133	1.406

* Comprensivo dei tempi medi relativi alla Sezione d'appello per la regione siciliana.

Andamento dell'ultimo quinquennio



Dati del Sistema Conoscitivo della Corte dei conti (Conosco) - Rilevazione al 16 gennaio 2013

PERSONALE

Al 1° gennaio 2013

Situazione del personale di magistratura				
		Organico	Presenti	Vacanti
Controllo	Sezioni regionali	135	109	26
	Centro	121	71	50
Giurisdizione	Sezioni regionali	171	119	52
	Centro	29	21	8
Procura	Sezioni regionali	129	92	37
	Centro	22	15	7
Totale	Sezioni regionali	435	320	115
	Centro	172	107	65
	<i>Generale</i>	607	427	180

- La dotazione organica esposta nella sopraindicata tabella, pari a 607 unità, deve essere integrata con il posto di Presidente della Corte dei conti e con i 3 posti di fuori ruolo istituzionale (Corte Costituzionale, INPS, INAIL) per un totale di 611 unità.
- Il numero dei magistrati presenti, pari a 427 unità, deve essere integrato, oltre che con il posto di Presidente della Corte dei conti e con i 3 posti di fuori ruolo istituzionale, con 11 posti di fuori ruolo non istituzionale e con 1 posto in aspettativa senza assegni per un totale di 443 unità.

PERSONALE AMMINISTRATIVO

Al 1° gennaio 2013

Distribuzione del personale di ruolo e comandato

Posizione economica	Uffici di controllo		Procure generali	Procure regionali	Sezioni giurisd.li		Amm.ne attiva ed altro	Totale
	centrali	regionali			centrali	regionali		
Dirigenti 1^ fascia	-	-	-	-	-	-	4	4
Dirigenti 2^ fascia	5	2	1	1	3	2	35	49
Totale dirigenti	5	2	1	1	3	2	39	53
Personale "area 3"	231	272	23	131	45	142	278	1.122
Personale "area 2"	149	182	20	164	33	239	395	1.182
Personale "area 1"	2	5	2	4	1	8	8	30
Totale "aree 1-2-3"	382	459	45	299	79	389	681	2.334
Totale generale	387	461	46	300	82	391	720	2.387

