



Senato  
della Repubblica

pubblicazione realizzata  
esclusivamente  
in formato elettronico

# Giornata di studi sul controllo della spesa pubblica

27 luglio 2012

Convegni e seminari

Servizio del Bilancio

Convegni e seminari  
n. 23

maggio 2013





Senato  
della Repubblica

Convegni e seminari  
n. 23





Senato  
della Repubblica

# Giornata di studi sul controllo della spesa pubblica

27 luglio 2012

Servizio del Bilancio

Convegni e seminari  
n. 23

maggio 2013

Il presente volume raccoglie gli atti della “Giornata di studi sul controllo della spesa pubblica” promossa dal Servizio del Bilancio del Senato della Repubblica.  
Relatori: Angelo Cuva, *Docente di Scienza delle finanze dell'Università di Palermo, Consulente del Senato della Repubblica*; Chiara Goretti, *Consigliere parlamentare anziano del Servizio del bilancio del Senato della Repubblica*; Clemente Forte, *Consigliere della Corte dei conti*; Maurizio Graffeo, *Consigliere della Corte dei conti*; Pasquale Porzio, *Colonnello della Guardia di Finanza*; Renato Loiero, *Consigliere parlamentare del Servizio del Bilancio del Senato della Repubblica*.

Gli aspetti editoriali sono stati curati dall'Ufficio delle informazioni parlamentari, dell'archivio e delle pubblicazioni del Senato.

Le pubblicazioni del Senato possono essere richieste alla Libreria del Senato  
-per posta: via della Maddalena 27, 00186 Roma  
-per posta elettronica: [libreria@senato.it](mailto:libreria@senato.it)  
-per telefono: n. 0667062505  
-per fax: 0667063398

---

**INDICE**

Angelo Cuva: Introduzione - <i>spending review</i> e razionalizzazione delle scelte di bilancio .....	7
Chiara Goretti: Il controllo della spesa pubblica. Un inquadramento nel contesto europeo.....	12
Clemente Forte: La finanza statale prima e dopo la legge n. 196 del 2009 .....	16
Maurizio Graffeo: La funzione di controllo della Corte dei conti sulla spesa pubblica .....	31
Pasquale Porzio: Frodi comunitarie e sistemi nazionali di contrasto. Le funzioni della Guardia di Finanza .....	43
Renato Loiero: Riordino del sistema dei controlli.....	83





## Introduzione - *spending review* e razionalizzazione delle scelte di bilancio

Angelo Cuva

Questa giornata di studio si inserisce nell'ambito delle attività di analisi ed approfondimento che il Servizio del bilancio del Senato, con il quale ho l'onore di collaborare, svolge sulle tematiche del monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica, all'interno delle quali si collocano anche delle iniziative seminariali come quella odierna dedicata alle attualissime problematiche riguardanti il controllo della spesa pubblica.

Tale incontro si ricollega ad un precedente seminario tenutosi lo scorso anno sul tema della "legge di contabilità e finanza pubblica e nuova *governance* economica dell'Unione europea" che si occupò di analizzare le prime esperienze applicative della legge 196 del 2009 anche alla luce delle esigenze di adeguamento imposte dall'introduzione del c.d. "semestre europeo".

Oggi ci soffermeremo sul tema della *spending review* che, ai fini di un corretto inquadramento all'interno degli studi sulla finanza pubblica, definirei come *razionalizzazione* della spesa pubblica.

Vorrei, quindi, limitare questo mio breve intervento introduttivo, che non riguarderà gli aspetti normativi che saranno trattati dai relatori che mi seguiranno, a qualche considerazione di contesto generale per evidenziare come la tematica di cui oggi discutiamo affonda le sue radici in quella che gli studiosi dell'economia della finanza pubblica definiscono come "razionalizzazione delle scelte di bilancio", con particolare riferimento alle scelte che riguardano proprio le spese pubbliche.

In tale razionalizzazione vanno ricercati, a nostro modo di vedere, i principi ispiratori, le linee guida di quella che dovrebbe essere una autentica e corretta azione di revisione della spesa pubblica, che ci fanno capire come questa si debba discostare da alcuni orientamenti – che

sono stati analizzati criticamente anche in alcuni recenti dossier del Servizio bilancio del Senato – che si muovono secondo un’ottica di decrementalismo automatico avvalendosi, quindi, dei c.d. tagli lineari che non sono coerenti con la matrice originaria della razionalizzazione.

Com’è noto, infatti, la razionalizzazione delle scelte di bilancio ci induce ad affermare un principio fondamentale che è quello di operare le scelte stesse secondo i criteri di efficienza ed economicità e, quindi, avvalendosi del metodo di valutazione dell’analisi costi-benefici che costituisce la base di quei criteri che vengono utilizzati dalle *tecniche di bilancio* che costituiscono quegli strumenti che applicano la razionalizzazione a settori più estesi della spesa stessa o all’intero bilancio pubblico.

A tali tecniche vorrei fare un breve riferimento proprio per richiamare quelli che sono i principi che dovrebbero correttamente orientare l’attività di controllo, monitoraggio della spesa e, quindi, anche la c.d. *spending review* di cui in questi giorni si occupano i provvedimenti all’esame del Parlamento.

E sotto questo profilo osserviamo che alcuni principi fondamentali ispiratori di una corretta azione di revisione della spesa li ritroviamo, proprio, in quelle tecniche di bilancio che furono sperimentate intorno agli anni ‘60 e ‘70 negli Stati Uniti d’America ed, in particolare, nel c.d. p.p.b.s. (planning programming budgeting system) elaborato a partire dal 1963 e poi abbandonato, che però conteneva alcuni criteri che ancora hanno una validità certamente significativa ai fini delle attività di revisione della spesa (anche se riferiti ad un’analisi di tipo settoriale relativa, quindi, a funzioni di spesa) ed anche alla tecnica dello z.b.b. (bilancio a base zero), applicata dal Governo federale negli anni ‘70, che estende all’intero bilancio pubblico gli strumenti utilizzati dal p.p.b.s.

Segnatamente la tecnica dello z.b.b., che in chiave provocatoria si definisce bilancio a base zero, postula l’esigenza da parte dei c.d. pacchetti decisionali e cioè delle unità decisionali e amministrative responsabili delle varie fasi della spesa, di operare un riesame critico annuale dei

progetti di spesa e delle relative dotazioni, “come se si par-tisse da zero”; è evidente che tale espressione - ripetiamo, provocatoria - non vuole affermare che annualmente devono essere azzerate le spese ed i relativi progetti risultanti dal bilancio precedente, ma intende imporre un riesame annuale degli stessi, senza dare nulla per scontato e, quindi, senza considerare automatico il mantenimento dei programmi di spesa in essere se non dopo un vaglio critico degli stessi finalizzato a verificare la loro coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica che possono essere stati adeguati o modificati dagli strumenti di programmazione finanziaria. In tale ambito deve essere verificata l’adeguatezza dei livelli di spesa previsti per i vari programmi in relazione alla loro utilità ed alla loro effettiva realizzazione.

Tale tecnica è stata quindi utilizzata per evitare i c.d. *surplus* di spesa pubblica e si contrappone alla metodologia dell’incrementalismo che, invece, sulla base di un “accordo” non virtuoso tra classe politica e burocrazia ha determinato un meccanismo di automatico aumento delle spese secondo parametri riferiti ad alcune variabili macroeconomiche, quali l’aumento del Pil o la variazione delle entrate tributarie, per cui ad una variazione positiva di questi corrispondeva un conseguente aumento dei livelli di spesa.

In tale direzione l’attività di *spending review* va realizzata secondo un’ottica che è quella di una analisi critica, puntuale e dettagliata dei singoli progetti di spesa che vanno raffrontati con le nuove esigenze di programmazione condizionando la introduzione di nuovi progetti al preventivo esame dell’attualità e realizzabilità di quelli esistenti.

Ecco che in questa tecnica vanno colti alcuni criteri fondamentali che evidenziano che l’azione di revisione non si può muovere secondo un’ottica di tagli lineari ma deve consistere in una attività molto accurata affidata alle unità amministrative che devono nel merito esaminare i programmi di spesa vigenti alla luce della loro idoneità a conseguire gli obiettivi prefissati con la conseguenza che gli stessi potranno e dovranno essere modificati in corso

d'opera o addirittura revocati interamente.

Queste tecniche di bilancio, ed in particolare il p.p.b.s. ed il bilancio dei programmi (adottato in Francia) enfatizzano come fase fondamentale quella del controllo. Esse, infatti, danno grande rilevanza, ai fini della razionalizzazione, al controllo *funzionale*, che ha per oggetto il riesame degli obiettivi alla luce dei risultati di gestione (avvalendosi, appunto, degli indicatori di gestione e di risultati) e poi a quello *contabile* relativo al versante della legalità, che il nostro ordinamento affida alla Corte dei conti.

Con queste premesse di ordine generale, e non volendo entrare nell'analisi degli aspetti normativi che saranno approfonditi dai relatori che mi seguiranno e che ringrazio per la loro presenza, concludo il mio intervento e, prima di passare la parola alla dottoressa Goretti, dò lettura del messaggio del Presidente del Senato che, per impegni sopravvenuti, non ha potuto raggiungerci.

Testo messaggio Presidente Senato Renato Schifani

*“E’ per me motivo di vivo piacere ospitare in Senato il seminario sul controllo della spesa pubblica. Concomitanti impegni non mi consentono di essere presente, ma desidero comunque esprimere il mio pieno sostegno all’iniziativa.*

*I temi della finanza pubblica, la costante attenzione al differenziale di rendimento tra titoli tedeschi ed italiani, lo spread, sono al centro della nostra attenzione. L’urgenza attuale è quella di dare sostenibilità e tenuta ai conti pubblici, per rassicurare i mercati sulla qualità dei nostri titoli. Dobbiamo indirizzarci verso la riforma dei meccanismi di formazione della spesa pubblica, e impegnarci tutti in un suo controllo rigoroso e puntuale, che garantisca l’efficacia e l’economicità dei servizi pubblici forniti al paese. Riqualificare la spesa è perciò divenuto un imperativo urgente e ineludibile; per lo Stato, ma anche per Regioni, Province e Comuni.*

*E’ chiaro che i processi di spending review richiedono tempi adeguati di revisione per ridistribuire e ridisegnare le funzioni. E tutti gli operatori del settore pubblico devono essere concentrati sull’obiettivo di controllare e verificare l’impiego delle risorse, dell’offerta e degli standard dei servizi forniti ai cittadini.*

*Tali processi trovano uno straordinario strumento di analisi e documentazione nei sempre precisi e autorevoli referenti redatti dai professionisti del Servizio bilancio del Senato, ai quali va la mia stima e il mio apprezzamento.*

*Iniziative come il seminario di oggi sono occasioni preziose. Sono certo che le vostre riflessioni renderanno più chiare le relazioni tra gli aspetti finanziari del bilancio e l’impatto della spesa pubblica sull’economia reale del nostro Paese. Augurando pieno successo all’iniziativa, invio a tutti coloro che prenderanno parte all’evento i miei più cordiali saluti e auguri di buon lavoro.”*

## Il controllo della spesa pubblica. Un inquadramento nel contesto europeo

Chiara Goretti

Il decreto-legge n. 95 del 2012, “Disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini”, il cd. *Spending Review 2*, è all’ordine del giorno dell’agenda parlamentare, riportando con vivacità il tema del controllo della spesa nelle prime posizioni delle cronache del paese.

Tale tema è però al centro del confronto, tecnico e politico, da numerosi anni e verosimilmente lo sarà, in modo ancora più significativo, in futuro. Le vicende della finanza pubblica in Italia coincidono in gran parte con la storia del controllo della spesa e degli strumenti attivati per realizzarla. Guardando ai macroaggregati di finanza pubblica a partire dal 1992, colpiscono infatti alcuni elementi. A partire dal 1992, anno della famosa manovra Amato resa necessaria dalle tensioni sulla lira, dalla svalutazione e dalla fuoriuscita del sistema monetario europeo, le azioni di consolidamento fiscale hanno caratterizzato in modo quasi costante – con l’eccezione di alcuni anni – la direzione della politica fiscale. E del resto il termine manovra è specifico della nostra terminologia e richiama pacchetti di interventi che incidono sui diversi settori di spesa e di entrata per operare una correzione dei conti. Mentre negli altri paesi si parla di solito di decisione di bilancio, termine che non necessariamente ha una connotazione negativa ma indica appunto la ricomposizione annuale del prelievo e della spesa necessario per riflettere le modifiche delle priorità e delle esigenze.

Bene, gli anni di consolidamento vedono spesso un aumento del rapporto entrate su PIL, poiché le azioni di correzione si basano soprattutto sulla componente delle entrate; in altri anni, invece, quando la tensione si allenta e il saldo peggiora, si nota una tendenza all’aumento del rapporto spesa su PIL. Insomma, senza voler generalizzare, la dinamica della spesa primaria nel nostro paese ha

subito solo in modo limitato l'effetto delle azioni di contenimento e ha mostrato una certa regolarità nella crescita. Evoluzione invertita negli ultimi anni, con la sequenza di manovre del 2010 e 2011, che hanno iniziato ad incidere su ministeri e amministrazioni territoriali, nonché con le successive riforme previdenziali.

L'osservazione della composizione delle misure di correzione della finanza pubblica e della conseguente evoluzione delle entrate e delle spese è stata spesso al centro dell'attenzione di commentatori, organismi internazionali e altri istituti di ricerca; in numerose analisi recenti l'insistenza sul controllo della spesa è divenuto un *leitmotiv*, accompagnato da considerazioni sulla necessità di miglioramento della qualità della spesa stessa. Analisi che non si stancano di sottolineare come i consolidamenti del bilancio pubblico dal lato della spesa sono i più duraturi. Come ci sia una spesa produttiva, da incentivare. Come sia necessario – soprattutto in fasi di crisi economica, come quella del 2009 e del corrente anno - rivedere le priorità dell'azione pubblica, spingendo ad impostare e portare avanti quei processi di revisione della spesa che hanno caratterizzato - con modalità diverse - la gran parte dei paesi occidentali.

Processi di *spending review* che assumono connotazioni estremamente diversificate, anche perché il concetto di qualità della spesa ha un significato ampio. Per qualità infatti si può intendere la ricerca di fornitura dei beni e servizi pubblici più efficiente, nel quale efficienza ha il significato economico di minimizzare il costo di una data quantità di prodotto. Sollecitando quindi a ricercare l'organizzazione migliore dei fattori produttivi, per verificare lo spazio di riduzioni di spesa a parità di servizi. Quei processi che in termini gergali vengono definiti come lotta agli sprechi. Qualità della spesa che assume anche spesso la connotazione di allocazione della spesa che sostiene la crescita economica: basti pensare a scelte di bilancio che favoriscono la spesa in ricerca scientifica, infrastrutturazione materiale e immateriale, istruzione.

Organismi internazionali che ormai da anni suggeriscono uno strumentario istituzionale che agevola nella realizzazione degli obiettivi in termini di spesa, sia quantita-

tivi, sia qualitativi. Introduzione di regole sulla spesa, valutazione delle politiche pubbliche, indicatori di efficienza.

Ma è il quadro di regole che si va delineando con il fiscal compact e con la riforma costituzionale sul pareggio di bilancio che rende evidente la sfida, la prospettiva che il futuro pone su questi temi. Gli stati membri dell'unione europea si sono impegnati a rispettare il principio del pareggio strutturale, cioè di un equilibrio del saldo al netto della componente ciclica e delle misure una tantum, cioè un pareggio *over the cycle*. Conferma di un modello che fa da riferimento alle scelte di politica fiscale sin dal 2005, dalla riforma del patto di stabilità e crescita, ma che oggi, inserito a livello sovraordinato, concretizza nel nostro sistema istituzionale la regola fiscale per eccellenza, quella del pareggio.

Non vi è tempo per affrontare il tema del pareggio di bilancio, se è buono o no, utile o no, ma è necessario concentrare l'attenzione sulle rilevanti implicazioni della regola del pareggio sulla conduzione della politica di bilancio. Se il bilancio deve avere un saldo strutturale in equilibrio, la dinamica dei due addendi è indissolubilmente legata: per rispettare la regola, le entrate strutturali e le spese dovrebbero procedere su un binario parallelo, coincidente. La spesa può crescere nella misura in cui crescono le entrate, ovvero per ridurre il rapporto delle entrate sul PIL occorre ridurre il rapporto della spesa sul PIL (o viceversa).

Partendo quindi dalla situazione di pareggio strutturale, che l'Italia dovrebbe raggiungere nel 2013, l'evoluzione tendenziale del gettito e quella della spesa guideranno la decisione di politica fiscale. Nella misura in cui la crescita sarà sostenuta (e quindi anche le entrate) e la spesa sotto controllo si creeranno spazi per la scelta di politica fiscale, cioè per una riduzione delle entrate (o in alternativa per un aumento della spesa), nel rispetto del pareggio di bilancio.

Queste considerazioni sottolineano la crucialità del parametro della crescita del prodotto, nonché il valore della qualità della spesa ai fini della sostenibilità della



finanza pubblica. Come anche il rilievo dell'oggetto dell'incontro di oggi, il controllo della spesa, ai fini di una reale e compiuta articolazione della scelta di bilancio nell'ambito del vincolo di responsabilità fiscale. Ringrazio quindi il professor Cuva per l'iniziativa e gli altri relatori per aver aderito alla partecipazione ad un incontro dedicato ad un confronto aperto su tematiche di estremo rilievo.

## La finanza statale prima e dopo la legge n. 196 del 2009

**Clemente Forte**

Mi associo anch'io ai ringraziamenti al professor Cuva, perché con questo seminario egli ci dà la possibilità di fotografare, in questo momento, lo stato dell'arte di una serie di tavoli che si stanno gestendo su vari aspetti, su varie questioni. Basta ricordare che abbiamo avuto una riforma di 4 articoli della Costituzione quest'anno, su queste materie, e la cosa è abbastanza complicata anche da riassumere. La scaletta che aveva preparato il professor Cuva per il mio intervento comprende molti argomenti che possiamo sintetizzare in due grandi blocchi, di cui il primo è riferito alla tempistica e agli strumenti con cui si articola la decisione di bilancio nel nostro Paese e il secondo allo stato dell'arte su alcuni punti particolarmente importanti, come l'armonizzazione dei sistemi contabili, il coordinamento della finanza pubblica, la ristrutturazione delle voci di bilancio, la legge di stabilità e il controllo parlamentare sulla spesa pubblica.

Mi limito a dare dei *flash* di carattere più ordinamentale, offrendo il riferimento alle fonti. E' chiaro poi che si potrà approfondire.

Veniamo al primo blocco di argomenti, ossia la decisione di finanza pubblica, come è articolata, com'era articolata fino a poco tempo fa, perché è stata cambiata, come è articolata adesso, prospettive di ulteriore evoluzione a breve.

Fino a quando il mondo era più ordinato - fino al 2009 più o meno - due erano le date da tenere in considerazione nel nostro ordinamento, il 30 di giugno e il 30 di settembre.

Al 30 di giugno il Governo sistemava i conti dell'anno precedente, presentando anzitutto il disegno di legge del rendiconto, parificato dalla Corte dei conti. Su questa base contabile si innestava l'assestamento dei conti dell'anno in corso, con la presentazione del disegno di legge di

assestamento. Una volta sistemata la gestione dell'anno in corso, c'erano poi i presupposti, c'erano insomma i fondamenti contabili, per poter disegnare l'andamento tendenziale degli anni successivi e quindi adeguare la politica finanziaria del triennio successivo collegando l'andamento tendenziale con quello programmatico. La differenza veniva coperta dalla manovra che si immaginava, cioè la famosa correzione che anno per anno nel corso del triennio o anche addirittura nel quinquennio (abbiamo avuto casi di DPEF, come si chiamava allora, che coprivano tutta la legislatura) avrebbe dovuto coprire la differenza tra obiettivi e tendenze.

Il Parlamento approvava in una mini sessione estiva almeno il documento di programmazione economico finanziaria e, al 30 di settembre, il Governo presentava alle Camere gli strumenti attuativi della manovra che era stata presentata e approvata dal Parlamento con il DPEF del 30 di giugno; strumenti che erano la legge di bilancio e la legge finanziaria, eventualmente altri strumenti di manovra, tipo decreti-legge, non i collegati: errore in cui si cade spesso, perché i collegati erano stati confinati (e ciò è rimasto ancora adesso nella struttura della 196) ad una tipologia di provvedimenti non funzionali all'obiettivo di fissare i saldi, ma che servono invece, previa segnalazione nei documenti programmatici, per impostare politiche di medio periodo e riforme di struttura del sistema non necessariamente con conseguenze di carattere finanziario.

Ecco, un caso tipico, per esempio ne è la riforma del mercato del lavoro o la famosa legge "Biagi", e via dicendo. Tutto questo nel mondo fino al 2009, quando regnava ancora la vecchia legge n. 468, che poi a sua volta aveva subito numerose modifiche.

Interviene la legge n. 196, che ha avuto da questo punto vista una vita abbastanza breve, perché partiva da un presupposto, che era quello di spostare, per avere previsioni più aggiornate sia delle entrate sia del quadro macro, tutta la politica di programmazione, fermo rimanendo i due disegni di legge di assestamento e di rendiconto da presentare al 30 di giugno. Si spostava a settembre la fase della programmazione perché si diceva che a

settembre, con un quadro più certo delle entrate, rispetto a giugno, avendo delle previsioni più aggiornate a livello macro, è possibile disporre di tendenziali più consolidati e, fermi gli obiettivi, non c'è più così la necessità di riaggiornare questo quadro e quindi di sapere qual è l'entità della manovra per raggiungere gli obiettivi, dati i tendenziali.

E quindi la logica primaria, diciamo, più profonda della legge n. 196, era quella di avvicinare la fase di programmazione a quella di esecuzione e quindi tutto partiva da settembre e poi si concludeva solitamente a Natale.

Nel 2010 c'è stata l'unica attuazione di questa impostazione, l'unico anno in cui si è data attuazione a questo quadro. Perché? Perché nel 2010 si accentuano i problemi, le turbolenze, di finanza prima privata e poi pubblica degli Stati sovrani, che sono i problemi nei quali ancora oggi ci dibattiamo e allora a livello comunitario, nell'autunno del 2010, quindi proprio quando la legge n. 196 stava avendo la prima e unica applicazione su questo tema, a livello comunitario si decide una procedura organica di coordinamento delle decisioni di bilancio *ex-ante*, il cosiddetto "semestre europeo". Da ottobre a novembre 2010 si imposta dunque una scaletta che vede l'interazione tra momenti comunitari e momenti dei singoli Paesi.

La nuova scaletta a questo punto prevede che a gennaio si presenti al Parlamento europeo la cosiddetta indagine annuale sulla crescita, sulle previsioni di crescita sia per gli anni successivi che a partire dall'anno in corso, e a febbraio il Consiglio europeo elabori le linee guida trasversali di politica economica e di bilancio, a livello dell'Unione, che poi gli Stati membri devono prendere in considerazione nella predisposizione delle proprie manovre.

Ad aprile gli Stati membri (quindi il nostro Paese) deliberano contestualmente i piani nazionali di riforma e i patti di stabilità e crescita per ciascun Paese, quindi la parte, come dire, di manovra (compresa non solo la stabilizzazione ma anche la crescita), e i piani nazionali di riforma, che sono appunto la parte strutturale, di medio periodo.

A giugno, sulla base delle proposte che ciascun Paese

fa, la Commissione europea elabora le raccomandazioni di politiche di bilancio rivolte ai singoli Stati membri, a luglio il consiglio Ecofin approva queste raccomandazioni della Commissione europea e nella seconda metà dell'anno, quindi a partire da settembre, ciascun Paese procede alla relativa attuazione con gli strumenti propri, quindi con le varie leggi di bilancio e le leggi finanziarie e di stabilità, (quello che ciascun ordinamento prevede), dando attuazione così a tutto questo complesso di impegni assunti ad aprile, così come confermati o modificati dalle procedure di giugno e di luglio. C'è dunque bisogno, come è largamente immaginabile, di un assestamento a settembre delle previsioni tendenziali, perché chiaramente esse sono cambiate rispetto a quelle di aprile, ma gli obiettivi devono essere gli stessi rispetto a quelli di aprile, a meno che la Commissione europea non apporti variazioni. Da ottobre si passa alla fase attuativa, che consiste ancora oggi nella legge di bilancio e nella legge di stabilità, eventuali decreti-leggi di accompagnamento e via dicendo. Questa fu la decisione presa, a livello comunitario, nel novembre del 2010. E quindi fummo costretti, il nostro Paese fu costretto, a modificare la legge n. 196, che su questo punto, ricordiamo, aveva un'impostazione completamente diversa.

E, quindi, interviene ora la legge n. 39, che ricorda il professor Cuva, è degli inizi del 2011, il cui articolo 7 fissa le nuove date, il nuovo *timing* di tutta la politica di programmazione di bilancio. In sostanza, l'articolo 7 ci dice che, fatte le premesse di competenza non italiana (quindi, a gennaio per l'indagine annuale sulla crescita, e a febbraio per le linee guida trasversali e di politica economica, di competenza comunitaria), il 10 di aprile il Governo deve presentare alle Camere il DEF, il documento di economia e finanza, che deve constare delle due parti che abbiamo detto prima, il patto di stabilità e crescita e il piano nazionale delle riforme.

Questo documento va approvato dal Parlamento entro il 30 di aprile. Poi seguono le tappe che abbiamo detto a giugno e a luglio, al 20 di settembre è prevista la presentazione da parte del Governo della nota di aggiornamento al Parlamento, in cui rimangono fermi gli obietti-

vi stabiliti ad aprile, a meno che non ci siano indicazioni diverse da parte comunitaria. Quindi, tenuto conto dei diversi tendenziali che eventualmente si siano determinati nella differenza tra aprile e settembre, tra quello che si poteva sapere ad aprile e quello che si sa a settembre, a questo punto si rivede l'angolo, l'entità della manovra.

Segue ovviamente, una volta approvata la nota di aggiornamento da parte del Parlamento ai primi di ottobre, la data del 15 di ottobre, entro la quale il Governo presenta alle Camere gli strumenti attuativi, che sono la legge di bilancio, la legge di stabilità e, ripeto, altri decreti-legge eventualmente facenti parte della manovra stessa. Questo è al momento il quadro degli strumenti di finanza pubblica e quindi oggi si ha questa parte attuativa che consta adesso di due strumenti: la legge di bilancio e la legge di stabilità (la *ex lege* finanziaria). Su questo punto, in particolare, in futuro occorrerà tener conto del portato della riforma della Costituzione, che è entrata in vigore il 20 aprile con legge costituzionale n. 1, che ha apportato delle modifiche agli articoli 81, 97, 117 e 119.

La cosa che ci interessa da questo punto di vista in particolare è la ridefinizione dell'articolo 81, di cui è stato soppresso il vecchio terzo comma, che fissava che il bilancio era una legge formale. Da cui nel 1978 venne fuori l'idea, anzi la necessità - una volta che si appalesavano problemi di finanza pubblica, stanti i limiti costituzionali della legge di bilancio, con cui non si potevano modificare norme, e dovendosi invece modificare norme, perché gli equilibri di finanza pubblica erano fuori portata e cresceva sempre di più il *deficit* - di creare uno strumento che superasse questi limiti. Si capiva che con la sola legge di bilancio, per quanto la si potesse estendere, tuttavia non c'era lo strumento attraverso cui apportare delle correzioni sostanziose, sostanziali alla finanza pubblica, per cominciare ad aggredire questo problema del *deficit* e quindi del debito che cresceva. A questo punto ci si inventò uno strumento parallelo, che era la legge finanziaria, che nasceva appunto dai vincoli costituzionali molto stretti nell'ambito del terzo comma dell'articolo 81 sulla legge di bilancio. Si diceva che paradossalmente con la legge di bilancio non si pote-

va fare politica di bilancio. È stata questa la realtà, per decisioni prese dalla costituente che adesso non abbiamo il tempo di andare a scandagliare; però, questo quadro adesso è cambiato. Questo quadro è cambiato perché uno dei portati dell'articolo 81 nuovo è che la legge di bilancio acquisisce natura sostanziale, essendo venuto meno il vecchio terzo comma, diventando così una legge sostanziale. Tra l'altro, la nuova legge costituzionale, il nuovo articolo 81, prevede all'ultimo comma che dovrà essere approvata entro febbraio dell'anno venturo, del 2013, una legge rinforzata che dia attuazione ad una serie di indicazioni contenute nella stessa legge costituzionale e nello stesso sesto comma dell'articolo 81. Uno dei punti che dovrà essere oggetto di un'apposita regolamentazione è appunto la ridefinizione del contenuto della legge di bilancio.

È a tutti noto che, per apprestare sul piano tecnico una bozza di testo che poi sarà presentata ai parlamentari, su iniziativa dei due Presidenti delle Commissioni bilancio di Camera e Senato è stato insediato un gruppo tecnico che sta lavorando ed è composto dai funzionari di Camera e Senato, da esperti della Corte dei conti, della Ragioneria generale, della Direzione generale del Tesoro, della Banca d'Italia e dell'ISTAT. Esso sta lavorando per delineare la struttura di fondo della futura legge rinforzata, uno dei cui punti sarà quello di ridefinire la struttura della legge di bilancio. Quindi, è del tutto presumibile, anzi è certo, a meno che non ci siano ulteriori variazioni, che a regime, cioè a partire dal 2014, noi non avremo più una legge di stabilità, la legge finanziaria di prima e di stabilità dopo, ma avremo, allineandoci in questo in altri Paesi, un unico strumento che sarà la legge di bilancio, arricchito però di una componente normativa che prima non poteva far parte della legge di bilancio stessa per i vincoli di quel terzo comma dell'articolo 81 che invece è stato soppresso.

Per amore di informazione, e per completezza di informazione, gli altri temi, le grandi aree su cui sta lavorando questo gruppo di lavoro, implicate dalla riforma della Costituzione, sono, a parte questo che abbiamo citato, tutta la questione dei controlli, e l'istituzione del *fiscal*

*council*, previsto dall'articolo 5; poi tutta la definizione, a livello ordinamentale, di quella questione a cui accennava Chiara Goretti, cioè le modalità di articolazione del nuovo documento di bilancio, di cui al primo comma dell'articolo 81, al netto del ciclo e degli eventi eccezionali. Inoltre, ci sono la questione del debito, la sostenibilità del debito, la gestione degli scostamenti al di là dei quali occorre il rientro e di sotto dei quali ciò non è dovuto, la individuazione delle procedure per gestire gli eventi eccezionali e altre questioni più tecniche, come conti nazionali di controllo, articolazione della regola sulla spesa, perché l'Europa ci chiede, oltre agli obiettivi in termini di *deficit*, che nel nostro caso è poi zero, e di debito, anche di mantenerci su un sentiero di medio periodo, utilizzando anche e soprattutto la regola del tetto di spesa. Tutta questa roba dovrà essere oggetto di una regolamentazione. La quarta area di cui si dovrà occupare questa legge è come tradurre tutte queste questioni, siccome il vincolo del primo comma dell'articolo 81 è a livello di PA nel suo complesso, in regole vincolanti per quanto riguarda la finanza pubblica non statale, quindi per gli enti locali e gli enti diversi dagli enti territoriali, materie su cui poi intervengono altre parti modificate dalla Costituzione e, segnatamente, in via indiretta il 97 e in via diretta il 119, ultimo comma. Quindi, siano in una situazione in evoluzione, come potete verificare. L'evoluzione normativa al riguardo che ci viene dall'Europa con i famosi *six pack* e *two pack* non sembra al momento avere delle grosse interferenze sul *timing* complessivo degli strumenti di politica finanziaria che abbiamo descritto, se non per il fatto che il *two pack*, che riguarda più questioni di carattere procedurale, prevede che alla data del 30 novembre la Commissione si esprima sulle proposte di politica di bilancio che sono all'esame dei parlamenti.

Ora questa data del 30 novembre in qualche maniera ci crea qualche problema, come è stato segnalato nei pareri che sui relativi disegni di legge di ratifica hanno espresso sia le commissioni bilancio sia le due 14a commissioni affari europei, perché al 30 novembre è iniziata la seconda lettura, quindi un ramo del Parlamento già si è espresso. È iniziata la seconda lettura e tutto si deve con-



cludere entro (più o meno) il 20-22 di dicembre. Così, se rimane questa data, c'è da incastrare un po' questo intervento comunitario. Ecco, per questo primo blocco di argomenti, andando sempre per grandi sintesi, la scrematura che vi ho fatto darebbe il senso di come stanno le cose e della problematicità per gli anni a venire.

Rapidamente sul secondo blocco di argomenti.

Armonizzazione dei sistemi contabili. Sulla base della riforma della Costituzione che è entrata in vigore l'argomento è passato dal terzo comma al secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione: quindi, da competenza concorrente con le Regioni a competenza primaria dello Stato. Questo non a caso, perché per ragionare in termini di PA, essendosi spostato sempre di più, anche con l'attuazione del federalismo, l'obiettivo e la gestione di finanza pubblica a livello di PA (da quando con il sistema a sola finanza derivata tutto era concentrato nelle mani dello Stato), è chiaro che uno dei presupposti per poter ragionare in termini di manovra sulla PA è che i bilanci si parlino fra di loro. Ora, l'armonizzazione dei dati contabili è la premessa, è proprio la base, per poter ragionare in termini di manovre sulla PA.

Qui, ancor prima della riforma della Costituzione, è intervenuta la legge n. 42, del 2009, che dava attuazione al Titolo V e che in realtà è il punto di partenza dell'evoluzione in senso federale della struttura del nostro Stato.

L'articolo 2 di questa legge è una delega, che è stata esercitata e che prevede i criteri e principi per l'armonizzazione dei sistemi contabili degli enti territoriali (quindi province, regioni e comuni). La n.196, la legge di contabilità, sempre all'articolo 2, prevede invece un'analogha delega, molto simile in sostanza, per tutti gli enti pubblici diversi dagli enti territoriali. Entrambe le deleghe sono state già attuate, la prima, quella della n. 42, con il decreto legislativo n. 118 del 2011 e la seconda, quella della n. 196, con il decreto legislativo n. 91. I principi di fondo sono molto complicati, come si può vedere, ed attengono ad una uniformità dei bilanci di tutti gli enti rispetto a quello dello Stato, quindi ad una struttura per missioni e per program-

mi, che sarebbe poi la struttura attuale del bilancio dello Stato a partire dal 2007 con la riforma “Padoa Schioppa”, la riforma di fatto, senza una norma, con la previsione di un biennio di sperimentazione su alcuni punti particolarmente complicati, sui quali adesso non mi soffermo (c'è per esempio una nuova concezione dell'impegno contabile che sposta verso la scadenza dell'obbligazione - anziché al momento dell'assunzione dell'obbligazione giuridicamente perfezionata - il momento della relativa registrazione contabile: un tema estremamente complesso, su cui molto variegata sono le posizioni). Quindi, questa è l'armonizzazione dei sistemi contabili. L'ultima cosa su questo punto è l'ambizione nell'articolo 2 della n. 196, molto elevata, di arrivare (tema infatti, non a caso, per adesso accantonato) a dei consolidati tra gli enti pubblici e tutte le società partecipate dagli enti pubblici stessi. Si tratta di una materia molto complessa, che tra l'altro presenta anche dei problemi estremamente complicati da risolvere per quanto riguarda proprio gli aspetti contabili, perché non si sa bene come far rifluire nella contabilità finanziaria alcune partite di contabilità economica delle Spa e delle Srl detenute dall'operatore pubblico - dal comune, per esempio. Il tema è l'affiancamento alla contabilità finanziaria della contabilità economico-patrimoniale, per ora a livello solo conoscitivo. Forse il futuro va in questo senso, però, per adesso, abbiamo la contabilità finanziaria confermata per tutti gli enti della PA, compreso lo Stato.

Secondo punto: coordinamento della finanza pubblica, che è tema, come si può intuire, collegato a questo dell'armonizzazione dei sistemi contabili, e al cappello di tutto, che è la gestione della finanza pubblica a livello di PA, non solo a livello di Stato, quindi. Quali sono dunque gli strumenti di coordinamento della finanza pubblica? Gli strumenti di coordinamento della finanza pubblica sono regolati sempre dalla legge n. 42, quella del federalismo fiscale, all'articolo 18, che prevede uno strumento particolarmente importante, almeno dal punto di vista teorico, che è il cosiddetto “patto di convergenza”, che dovrebbe essere una delle leve, uno dei settori che ogni anno la legge di stabilità, la ex legge finanziaria, deve regolare. L'articolo 18 ci dice che (come dice appunto il termine) dob-

biamo arrivare, in un sistema di federalismo, ad un coordinamento della finanza pubblica in cui convergano i costi e i fabbisogni standard dei vari livelli di governo e vi sia un percorso di convergenza degli obiettivi di servizio rispetto ai livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali. Vi leggo le norme di cui alle lettere m) e p) dell'articolo 117. La m) riguarda i costi per i livelli essenziali delle prestazioni delle regioni e la p) riguarda il fabbisogno delle funzioni fondamentali dei comuni. Tutta questa materia è stata normata nel decreto legislativo n. 216 del 2010, che, nell'ottica dell'attuazione del federalismo fiscale, quindi della stessa legge 42, ha rinviato la definizione di questi fabbisogni standard per i comuni ad una società, che è quella degli studi di settore, che si chiama SOSE, la quale sta cominciando a produrre dei dati, per quello che io so, calcolando i fabbisogni delle funzioni fondamentali dei comuni relativi ai servizi di polizia locale. Altro, che io sappia, non è stato fatto per adesso, però si sa che si sta lavorando.

Per quanto riguarda la sanità c'è stato un altro atto, il decreto legislativo n. 68 del 2011. Accanto al patto di convergenza, altra funzione fondamentale per coordinare la finanza pubblica (e sempre di competenza della sessione di bilancio attraverso la legge di stabilità) è il patto di stabilità interno, lo strumento che, a partire dal '99, consente allo Stato, in maniera unitaria, di regolare l'apporto al saldo complessivo della PA, da parte degli enti territoriali, (regioni, comuni e province).

Secondo metodologie che sono variate nel tempo (si è passati dall'imposizione di tetti di spesa a carico di questi enti, all'indicazione invece di quali sono i saldi), le ottiche sono cambiate e quindi questo è il secondo strumento per capire l'aspetto ordinamentale del coordinamento della finanza pubblica, oltre al patto di convergenza, che, abbiamo detto, ha quelle finalità illustrate dall'articolo 18 della legge 42.

Terzo punto, la legge di stabilità, legge di stabilità che, come sappiamo, in questo momento è moritura: le sue funzioni, che val la pena di enucleare, dovrebbero infatti convergere nella legge di bilancio, anche se rimarranno le

tre funzioni fondamentali di questa legge di stabilità, che sono: l'indicazione del saldo complessivo a livello di Stato, una parte tabellare e cioè una parte in cui si modula a margine tutta una serie di risorse di fatto di bilancio e a ciascuna delle quali corrisponde una tipologia di legge a monte, di carattere sostanziale, che deve essere regolata anno per anno, triennio per triennio (non mi soffermo su tutte le varie tabelle, altrimenti impazziremmo), e terzo, una parte normativa che, a sua volta, sostanzia la cosiddetta manovra per la parte in cui non si lavora attraverso i numeri, ma attraverso le norme e quindi modificando l'ordinamento in vigore (le questioni che abbiamo detto, patto di stabilità interno, patto di convergenza, gli aggiustamenti, ove necessari, ove ritenuti politicamente da fare, degli eventuali scostamenti di leggi o gruppi di leggi o settori i cui andamenti finanziari siano fuori linea rispetto alle previsioni originarie). Tutta questa materia, raggruppata adesso nella legge di stabilità, dovrà confluire nella legge di bilancio, per i motivi che abbiamo detto prima, secondo modalità che sono ancora oggetto di studio.

Penultima voce, la ristrutturazione delle voci di bilancio. Qui abbiamo detto che il primo grosso intervento dopo la legge Ciampi del '97 (che superò l'ottica del capitolo e separò, sul piano ordinamentale, il bilancio politico, più sintetico, rispetto al bilancio gestionale, che rimaneva per capitoli e su cui poi si impianta il rendiconto e quindi la parifica da parte della Corte dei conti), dopo quella legge, la n. 94 del '97, c'è stato nel 2007, di fatto, senza una modifica normativa, un ulteriore raggruppamento delle voci oggetto del bilancio politico, della legge di bilancio votata dal Parlamento. Si passò quindi alle unità previsionali di base che, grosso modo, erano un sesto dei capitoli (con la legge Ciampi si passò, infatti, dai 6.000-6.500 capitoli/unità di voto della legge di bilancio a un migliaio di unità previsionali di base). Successivamente, con la riforma Padoa Schioppa, si passò a 140 programmi, come unità di voto elementare, a loro volta raggruppati in una trentina, più o meno, di missioni. Quindi, le missioni, come si vede mutuando un po' il modello francese, sono le funzioni dell'operatore - Stato, mentre i programmi, qualcosa di più operativo, collegato poi ai risultati - obiettivo, anche in ter-

mini fisici; tutto ciò deve essere oggetto di particolari illustrazioni previste nelle note preliminari al disegno di legge di bilancio per ciascuno stato di previsione che il Governo presenta al 15 di ottobre. Anche questa è tutta una materia in corso di evoluzione. È in corso di evoluzione, perché la 196 prevede ben due deleghe in argomento ancora non attuate, perché i termini della prima scadono quest'anno, ma si vocifera che saranno prolungati di un anno, e per l'altra scadono l'anno prossimo e quindi noi, in questo momento, possiamo solo ricordare, così, al volo, quali sono i principi e i criteri direttivi di questa delega.

La prima delega è quella dell'articolo 42, su cui, in verità, la legge 196 originaria esprimeva un orientamento molto diverso rispetto a quello attuale, dell'attuale formulazione di questo articolo, modificato dalla legge n. 39 del 2011, che prima abbiamo ricordato sotto il profilo della nuova tempistica degli strumenti della programmazione di bilancio. Perché? Perché la 196, nel giro di due anni, passava dal bilancio di competenza per lo Stato al bilancio di cassa e quindi sopprimeva, in sostanza, la competenza finanziaria. Ciò sollevò una serie di problemi, si capì che era troppo *tranchant*, questo passaggio in due anni, da un sistema che in realtà noi abbiamo nel nostro Paese almeno dalla riforma De Stefani, quindi, grosso modo, da un secolo, e allora si tornò indietro con la legge 39 e quindi, attualmente, l'articolo 42 prevede che rimanga la competenza finanziaria per il bilancio dello Stato, anche se quest'ultima deve essere a sua volta rivista, deve essere semplificata, deve essere armonizzata, deve essere asciugata, deve essere coordinata al proprio interno. Rimane che bisogna rivedere la cassa e quindi c'è tutta una procedura, una serie di principi e criteri direttivi per potenziare decisamente il bilancio di cassa con l'obiettivo, almeno per adesso, di avvicinare la gestione della competenza alla gestione della cassa, che è una delle cose a cui tende poi tutta una serie di norme che voi troverete - chi ha la pazienza di farlo - disseminate nelle varie manovre, nei vari provvedimenti e nelle varie leggi che, poi, riguardano tutt'altro. Proprio in questi giorni ci stiamo imbattendo, nel provvedimento sulla *spending review*, in alcune norme, in alcuni commi che riguardano proprio questa materia e quindi, in realtà,

si tratta di tutto un complesso di questioni, estremamente complicate, che portano però verso una progressiva assimilazione anche, diciamo, tenendo conto del cappello sotto cui tutta questa materia trova una *ratio*, una giustificazione, che è quella della gestione della finanza pubblica intesa come PA, tenendo conto di obiettivi che siano il più vicino alle prescrizioni che ci vengono dalla comunità europea e quindi all'indebitamento netto (in sostanza, per certi versi, una cassa aggiustata rispetto alla cassa finanziaria in senso tradizionale). Questo è un po' il filo, l'elemento comune che lega tutte queste questioni, che così, al momento, sembrano così disparate ma che in realtà, poi, sono giri intorno a degli elementi comuni.

L'altra delega è quella dell'articolo 40. L'articolo 40 della legge 196 è ancora più complicato rispetto al 42, perché a sua volta prevede la revisione di tutta la struttura del bilancio dello Stato rivedendo le missioni secondo certi criteri, i programmi secondo altri criteri, e soprattutto tenta di collegare la struttura dei conti del bilancio alla struttura amministrativa. Questo è un tema enorme nella storia del diritto contabile europeo, perché ci sono Paesi come la Francia che hanno fatto la riforma delle amministrazioni attraverso il bilancio, ci sono paesi che hanno fatto l'opposto, sono partiti dalla riforma delle amministrazioni e hanno fatto la riforma del bilancio. Noi, a partire dalla legge Bassanini degli anni '90, ci siamo mantenuti su una posizione intermedia facendo avanzare i due percorsi in maniera autonoma, però coordinata. Questo articolo 40 della legge 196 dovrebbe consentire - e, ripeto, io ho qualche dubbio che poi ci si riesca - di allineare i cosiddetti centri di responsabilità (e cioè le strutture primarie delle amministrazioni centrali) ai programmi. Ecco, poi bisogna vedere, circa il numero, da quale prospettiva si parte, se quella di centri dei responsabilità o quella dei programmi, ma rimane che questo è uno dei punti da affrontare. L'articolo 40 ha poi anche, tra i principi e i criteri direttivi, altri contenuti estremamente interessanti, come un raccordo più chiaro, più preciso, più automatico tra struttura, evoluzione e gestione dei programmi ed evoluzione degli ordinamenti legislativi sottostanti, quindi il programma deve esprimere effettivamente, in maniera

chiara, l'apparato normativo che vi sta dietro. La legge n. 40, poi, anticipando quello che abbiamo detto prima e cioè la regola sulla spesa che sta nell'articolo 5 della nuova Costituzione, introduce la logica dei tetti triennali: il bilancio si gestirà così, negli anni a venire, imponendo dei tetti alla crescita della spesa per ciascun ministero attraverso un sistema "contrattuale" tra il ministero dell'economia e i singoli ministeri. Siamo quindi avvicinando da questo punto di vista l'ordinamento europeo ad esperienze che sono state fatte da tempo in ambito, per esempio, nordamericano, *l'envelope* dell'esperienza canadese, e quindi, sono tutti processi che sono omogenei perché o ce li chiede la comunità europea oppure sono stati oggetto di riflessione e quindi, in qualche maniera, sono coerenti. Un altro punto è la revisione - che è stata inserita in tante leggi delega ma che non è stata mai attuata - del conto riassuntivo del tesoro e cioè di quel documento veramente complicato che mensilmente il ministero dell'economia pubblica sulla gazzetta e che fotografa la situazione dei debiti e dei crediti di tesoreria. Questo è, come dire, a grandi linee, il tema della ristrutturazione delle voci di bilancio.

L'ultimo tema è il controllo parlamentare sulla spesa pubblica. Sull'argomento dei controlli interni delle pubbliche amministrazioni vi illustrerà il dottor Loiero, che ha scritto una monografia sul decreto legislativo n. 123 del 2011, che regola ancora una volta tutta la questione dei controlli interni della PA, i nuclei di valutazione e via dicendo.

Controllo parlamentare. Sia la legge 196 che la nuova Costituzione recano la stessa norma e cioè che le Commissioni parlamentari dovrebbero attuare questo controllo durante ed *ex post* per la gestione della finanza pubblica. A questo dovrebbero servire i *fiscal council*, come supporto tecnico.

Se volete, la mia sensazione su questa materia è che non si tratta di scrivere delle norme, che ormai ci sono, si tratta di attuarle e, quindi, tutto questo implica un po' una modifica anche dell'ottica con cui il Parlamento si avvicina a queste cose, nel senso di acquisire non solo la cultura di partecipare attivamente alla decisione *ex ante*, ma

anche quella di controllare. Controllare *ex post* e il durante (e quindi il monitoraggio) e quindi trarre le conclusioni politiche, ovviamente, perché il Parlamento fa politica e verifica come sono andate le cose; quindi, spostare un po' l'ottica dall'*ex ante* all'*ex post*, nel solco dell'evoluzione del diritto costituzionale moderno, che vede il Parlamento, in sostanza, sempre meno partecipe della decisione *ex ante*, sempre più nelle mani degli esecutivi, e sempre più invece attento a controllare le cose come vanno e poi, dopo, alla fine, come sono andate, traendone le conseguenze. Grazie.



## La funzione di controllo della Corte dei conti sulla spesa pubblica

Maurizio Graffeo

Inizierò e terminerò il mio intervento con parole di altri, anzi di un altro: il Presidente della Corte dei conti Giampaolino. Per inquadrare il contesto in cui mi muoverò in questo veloce *excursus*, farò, infatti, riferimento a quanto da lui affermato nel corso dell'udienza per la parificazione del rendiconto generale dello Stato del 29 giugno sottolineando testualmente che “nel nuovo assetto ordinamentale caratterizzato dal *continuum* Unione europea-Stato-autonomie territoriali, la Corte dei conti si colloca come istituzione di garanzia del corretto uso delle risorse pubbliche ivi comprese quelle di provenienza comunitaria con riferimento non solo allo Stato-apparato ma, nel nuovo assetto costituzionale, anche allo Stato-comunità. Un'interlocuzione dunque rivolta all'amministrazione come all'intera collettività nazionale e per essa al Parlamento e alle Assemblee legislative regionali in modo da accentuare la sua gravitazione ausiliare specie nei confronti delle assemblee rappresentative e di tutte le istituzioni che costituiscono la Repubblica, cioè i Comuni, le Province, le Città metropolitane, le Regioni e lo Stato ai sensi dell'articolo 114 della Costituzione”. Queste parole ben delineano il contesto nel quale mi muoverò col mio intervento che, come ha accennato il professore Cuya, si articolerà in due parti: una ricostruzione storica dei controlli esterni, della loro trasformazione negli anni alla luce della giurisprudenza costituzionale che costituisce la chiave di lettura, il faro di ogni discorso in materia; nella seconda parte tenterò, invece, di individuare i profili evolutivi delle funzioni di controllo affidate alla Corte dei conti.

Ricostruzione storica perché? Perché se volgiamo lo sguardo non analitico al complesso della legislazione dei 150 anni della nostra unità, penso che possiamo affermare con sicurezza che ogni riforma che abbia disegnato un nuovo assetto istituzionale, organizzativo, strutturale

della pubblica amministrazione ha sempre comportato il legiferare anche su due altri aspetti: quelli degli strumenti di bilancio e di controllo.

Parto un attimo dalla Costituzione del '48 che delineò un sistema a cascata dei controlli esterni (artt. 100, 125, 130): la Corte era il controllore dello Stato, esercitava ai sensi dell'articolo 100 il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, il controllo successivo sulla gestione del bilancio dello Stato e poi c'era la parte innovativa, parzialmente innovativa, quella della partecipazione al controllo sulla gestione finanziaria degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. L'articolo 125 prevedeva il controllo di un organo statale sugli atti delle Regioni; anche in questo articolo si parlava di controllo preventivo di legittimità, ma emergeva pure il controllo di merito mediante richiesta di riesame. Ed in maniera analoga l'articolo 130 contemplava per Province, Comuni ed altri enti locali un organo della Regione che era chiamato ad esercitare il controllo di legittimità su tutte le delibere di questi enti e il controllo di merito mediante richiesta di riesame.

Dopo la Costituzione, per quanto riguarda lo Stato, la legislazione sostanzialmente non è mutata: il controllo preventivo di legittimità rimane tale e quale a quello del Testo Unico del '34 pur se si assiste comunque a una qualche fuga dal controllo preventivo di legittimità (ad es. il settore degli atti di quiescenza viene assoggettato al controllo successivo sempre di legittimità su atti); l'unica novità, anche se un po' tardiva rispetto alla Costituzione del '48, è rappresentata dall'emanazione della legge del 1958 che istituì la Sezione controllo enti. Sul fronte Regioni-enti locali con la legge n. 62 del 1953 furono istituite le commissioni statali di controllo sulle regioni e i comitati regionali di controllo sugli enti locali; qualche elemento di novità viene introdotto mediante la previsione ad es. che il controllo diventi positivo decorsi venti giorni dalla trasmissione dell'atto all'organo di controllo.

Qualcosa comincia a muoversi agli inizi degli anni ottanta quando con il decreto legge 786 del 1981, convertito nella legge 51 del 1982, fu istituita a Roma una apposita Sezione per gli enti locali con il compito di riferire al

Parlamento circa il buon andamento della gestione finanziaria dei Comuni superiori a 8 mila abitanti. Questa norma è stata impugnata dalla Regione siciliana che per Statuto ha la competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento degli enti locali e, quindi, di controllo sugli stessi, ma la Corte Costituzionale con una sentenza del 1988 affermò che tale nuova Sezione era stata chiamata ad esercitare un funzione non di controllo, ma ausiliaria al Parlamento, il cosiddetto controllo-conoscenza destinato proprio al coordinamento della finanza pubblica in base al testo allora vigente dell'art. 119 della Costituzione.

La situazione cambia radicalmente fra la metà degli anni 80 e gli anni 90: siamo nel periodo della crisi finanziaria, della prima grave crisi finanziaria dopo il miracolo economico, nel periodo di tangentopoli, durante il quale si verifica quel fenomeno al quale accennavo inizialmente: al mutamento di assetti istituzionali della pubblica amministrazione conseguono mutamenti dei sistemi di controllo che sono fortemente correlati. Ricordo per tratteggiare questa specie di contraltare la riforma del bilancio attuata con la legge 468 del 1978 e poi con la n. 362 del 1988, il rafforzamento della dirigenza attuato con il primo decreto legislativo Cassese (il n. 29 del 1993), la cosiddetta privatizzazione del pubblico impiego, la legge sul procedimento (la n. 241 del 1990) che per la prima volta rende concreti i concetti di imparzialità e di buon andamento e, infine, la riforma delle autonomie locali di cui alla legge 142 del 1990 con l'elezione diretta del sindaco e così via. A questo punto di fronte a tale situazione di complessivo mutamento degli assetti pubblici, non può non mutare anche il sistema di controllo. Nel 1992 la Corte dei conti organizza un importante convegno a Milano la cui conclusione può essere rappresentata con la nota apologia di Sabino Cassese: i moscerini e gli avvoltoi. I controlli di legittimità sarebbero come la tela di ragno in quanto riescono a catturare tutti i moscerini, ma gli avvoltoi degli sprechi e delle irregolarità gestionali sfondano questa tela di ragno.

Viene quindi promulgata la legge 20 del 1994 che ebbe uno strano destino: un decreto legge più volte reiterato provoca un "parto gemellare" dedicato alla Corte dei

conti, che dà luogo alla legge 19 (di riforma del settore giurisdizionale) e alla legge 20 recanti la stessa data. La seconda in particolare riforma profondamente il controllo della Corte. Possiamo individuare due-tre linee direttrici di tale disegno riformatore. Innanzitutto un fortissimo ridimensionamento del numero di atti sottoposti a controllo preventivo di legittimità a seguito di una lettura senz'altro più adeguata al dettato costituzionale di cui all'art. 100. Vengono così ricompresi tra gli atti di Governo da sottoporre a questo tipo di controllo impeditivo dell'efficacia i provvedimenti emessi a seguito della deliberazione del Consiglio dei ministri, le direttive per l'azione amministrativa, gli atti di programmazione comportanti spese, poi altri provvedimenti rilevanti come quelli dispositivi del demanio o i contratti superiori alle soglie di rilevanza comunitaria o alcuni provvedimenti contabili tipo le variazioni di bilancio. Il descritto ridimensionamento del controllo preventivo di legittimità sugli atti delle amministrazioni statali viene esteso poi con altri atti normativi (leggi Bassanini) anche agli altri livelli di governo dove si "prosciuga" il controllo di merito e rimangono pochissime fattispecie di atti soggetti al controllo di legittimità.

La seconda linea della riforma del 1994 è rappresentata da una riconsiderazione, rivalutazione e potenziamento dei controlli interni, circostanze che furono poi maggiormente approfondite con il decreto legislativo n. 286 del 1999.

La vera e forte linea innovativa della legge 20 del 1994 fu data dall'attribuzione alla Corte di un innovativo controllo sulla gestione del bilancio e del rendiconto delle amministrazioni pubbliche.

Qui la Corte non si configura più come organo di controllo sullo Stato ma di tutto l'universo delle amministrazioni, quindi sia quelle territoriali che quelle non territoriali e anche quelle funzionali. Gli obiettivi di questo controllo riguardano la verifica della legittimità della gestione. Ecco, il parametro della legalità, della legittimità contabile, come lo vogliamo chiamare, rimane fermo. A questo si aggiunge la verifica di regolarità, verifica cioè di rispondenza dei risultati agli obiettivi, le famose tre E inglesi:

efficienza, efficacia ed economicità, con valutazione comparativa, anche questa a mio parere trascurata, di costi, modi e tempi dell'azione amministrativa. Terzo ambito obiettivo di controllo è la verifica del funzionamento dei controlli interni, relativamente al quale la Consulta ha precisato che non si tratta di un potere autonomo di controllare l'organo di controllo interno, ma di un utilizzo delle attività dei sistemi di controllo interno per i compiti di verifica esterna propri della Corte.

La nuova organizzazione, cioè l'adattamento a queste nuove funzioni di controllo dell'apparato strutturale interno alla Corte, ritarda un poco e, infatti, bisogna risalire agli anni 2000 per avere un assetto più completo a livello centrale e periferico.

Circa le modalità di svolgimento il controllo sulla gestione appare così totalizzante che non può non essere soggetto a programmazione annuale. Si attua attraverso apposite indagini di controllo, anche in corso di esercizio, con poteri di richiedere qualsiasi atto o notizia, di disporre accessi e ispezioni, di avvalersi della Guardia di Finanza e degli organi di controllo interno. Questo controllo poi si conclude con uno specifico referto alle amministrazioni controllate ed alle assemblee elettive affinché i destinatari pongano in essere, rispettivamente a livello amministrativo-gestionale o normativo, le opportune misure consequenziali e correttive rispetto alle osservazioni formulate dalla Corte.

Anche detta legge fu impugnata direttamente da Regioni a statuto speciale e a statuto ordinario e sulla base dell'instaurato contenzioso costituzionale fu emanata una sentenza - la n. 29 del 1995 - che va posta in particolare evidenza per alcune affermazioni che sinteticamente vi riferisco. Uno dei punti fondamentali del contendere consisteva nel fatto che, di fronte all'allora vigente quadro costituzionale rappresentato dagli artt. 100, 125 e 130, con la legge n. 20 veniva introdotto un controllo non tipizzato da quelle norme primarie. Sul punto la Corte costituzionale ha affermato che possono essere introdotti dal legislatore ordinario forme di controllo ulteriori e diverse da quelle previste in Costituzione purché abbiano sicuro ancoraggio

su altri principi costituzionali individuati nella fattispecie negli artt. 81 (equilibrio di bilancio), 97 (buon andamento), 28 (responsabilità dei funzionari) e 119 (coordinamento della finanza pubblica).

Sotto il profilo soggettivo, la Corte costituzionale precisò che l'imputazione delle nuove funzioni alla Corte dei conti scaturiva dalla circostanza che la stessa rappresentava non più un organo dello Stato-apparato ma dello Stato-comunità e, pertanto, ausiliario non solo dello Stato, ma anche di regioni ed enti locali, nonché garante imparziale della corretta gestione delle risorse pubbliche.

Senz'altro snodo fondamentale della più recente evoluzione delle funzioni di controllo della Corte è stata la riforma del Titolo V, parte seconda, della Costituzione. Non si parla più in queste norme di controlli su Regioni, province e comuni e ciò appare a mio avviso coerente con il sistema istituzionale di pluralismo paritario in cui la Repubblica non si riparte più in enti autonomi quasi gerarchicamente collocati, ma è costituita dagli stessi. L'altro effetto importante della riforma del Titolo V è rappresentato dal fatto che la pubblica amministrazione viene delineata come essenzialmente amministrazione comunale che viene attratta dal livello superiore solo in ipotesi di migliore svolgimento di esercizio unitario delle funzioni. Ma a mio parere le linee conduttrici delle riflessioni in materia di controlli passano dall'articolo 119 rinnovato che assicura autonomia di entrata e di spesa alle Regioni e agli enti locali secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica, del sistema tributario e di armonizzazione dei bilanci che rappresentano sempre il quadro fondamentale di cui vi dicevo poco fa. D'altra parte non solo questo, ma viene prospettata una lettura unitaria dei controlli, correlata anche al processo di integrazione europea che ora è senz'altro prevalente. Infatti, per l'art. 117, primo comma, della Costituzione, la potestà legislativa di Stato e Regioni va esercitata nel rispetto dei vincoli comunitari e internazionali. Questi quindi assumono e hanno assunto sempre maggiore rilievo come dimostra la disciplina del patto di stabilità e crescita, con il quale gli Stati membri si impegnano a rispettare gli obiettivi di bilancio coerenti con

i programmi di convergenza e di stabilità e che coinvolgono la responsabilità non più solo dello Stato ma della Repubblica nella sua interezza tramite il controllo dei disavanzi e del debito pubblico. Quindi un'evoluzione dell'ordinamento in senso autonomistico si accompagna ad una integrazione sovranazionale sempre più forte ed alla luce di questo occorre rivedere il sistema dei controlli che, come si è dimostrato, è particolarmente sensibile agli equilibri generali e agli andamenti della finanza pubblica che coinvolgono gli aspetti della finanza regionale e locale in una unità e responsabilità nei confronti dell'Unione europea. A tal proposito vorrei ricordare la teorizzazione a fine anni '90 elaborata dalle Sezioni riunite della Corte dei conti in sede di controllo - alla quale io continuo ad aderire, anche se non richiamata in più recenti documenti: il controllo della Corte, così ampio, a così vasto spettro, con questi multiformi parametri, va diversamente programmato ed eseguito a livello macro con la verifica del rendiconto dello Stato e degli altri enti autonomi, a livello meso con riguardo ai programmi di spesa e, infine, a livello micro per le gestioni più puntiformi e settorializzate. Alla luce della riforma del Titolo V, è l'ora della legge n. 131 del 2003, la cosiddetta legge "La Loggia", che con l'articolo 7 intesta alla Corte dei conti, dopo l'*incipit* dedicato ai fini del coordinamento della finanza pubblica, il compito di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio da parte di comuni, province, città metropolitane e regioni anche in relazione al Patto di stabilità interno ed ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. E' da porre in evidenza, poi, come con la legge di che trattasi vengono per la prima volta legittimate in un atto normativo le sezioni regionali di controllo, sezioni che sul territorio devono verificare il conseguimento degli obiettivi prefissati da leggi di programma statali e regionali, la sana gestione finanziaria degli enti locali, nonché il funzionamento dei controlli interni. Questo controllo si conclude con il referto sugli esiti delle verifiche effettuate rivolto ai consigli degli enti controllati, ponendone anche in evidenza il carattere collaborativo. Oggi al nostro interno si parla di controlli carezzevoli. In definitiva viene ribadito per la Corte dei conti il ruolo di garante degli equilibri economi-

co-finanziari della Repubblica in quanto posta in posizione di equidistanza rispetto ai livelli di governo, nonché di terzietà. In altri termini, un controllo di garanzia finanziaria in funzione ausiliaria di regioni ed enti locali, volto, com'era nei principi generali della legge n. 20, a stimolare le dovute autocorrezioni da parte degli enti e con carattere unitario perché svolto dalla Corte sia pure attraverso le proprie articolazioni regionali.

Qualche breve riferimento va effettuato in merito ai controlli interni che assumono sempre più rilievo per i raccordi, i rapporti forti che si intrecciano tra il sistema di controllo esterno e quello di controllo interno. Ad esempio viene introdotto nel 2004 l'art. 198-*bis* del testo unico degli enti locali il quale prevede che la struttura di controllo di gestione debba trasmettere alla Corte il referto di controllo interno di gestione. Vedremo subito dopo che qualcosa di simile avviene per i controlli di regolarità. Anche questa norma è stata dichiarata conforme a Costituzione con sentenza della Consulta n. 417 del 2005 giustificando l'intervento normativo proprio per la finalità di coordinamento della finanza pubblica.

Il quadro di quel periodo, cioè quello di attuazione del nuovo Titolo V, si completa con la legge 266 del 2005, la finanziaria per il 2006, articolo 1, commi 166 e 168. Il legislatore attribuisce alle sezioni regionali due significative funzioni delle quali la seconda assume ancora più rilievo alla luce del D.Lgs. 149/2011 sui meccanismi sanzionatori e premianti. Innanzitutto viene loro attribuito il compito di adottare una specifica pronuncia nell'ipotesi in cui si accertino comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria (parametro già presente nelle legge "La Loggia") e/o il mancato rispetto degli obiettivi del Patto di stabilità oppure gravi irregolarità contabili. Comunque queste specifiche pronunce vengono emesse sulla base di un'attività istruttoria attivata da un'apposita relazione che i revisori dei conti degli enti locali devono trasmettere alla Corte: ciò serve a sottolineare il necessario raccordo tra il sistema di controllo esterno e quello interno - in questo caso di regolarità amministrativa e contabile - sulla base di apposite linee guida elaborate per tutto il territorio nazionale dalla



Sezione autonomie in maniera uniforme.

La seconda funzione attribuita alle sezioni regionali di controllo è quella di vigilare sull'adozione da parte dell'ente locale delle necessarie misure correttive e sul rispetto dei vincoli e delle limitazioni stabilite dal Patto di stabilità. Questo sistema viene esteso dalla stessa legge agli enti del servizio sanitario nazionale che però agiscono sulla base di contabilità non finanziaria ma economica. Anche questa normativa diede luogo a conflitto di costituzionalità sulla base di un ricorso della Regione Friuli Venezia Giulia e la Corte costituzionale emise una sentenza, la 179 del 2007, che sostanzialmente ha confermato tutta la precedente giurisprudenza. Vorrei, comunque, ripercorrere brevemente due capi di questa sentenza: dove si afferma che tale controllo, quello sulla sana gestione degli enti locali, è ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e di regolarità; quindi non è una nuova tipologia di controllo e ha la caratteristica, in una prospettiva non più statica, come era il tradizionale controllo di legalità/regolarità/legittimità, ma dinamica, di finalizzare il confronto della fattispecie e del parametro normativo alla adozione di effettive misure correttive. Ne consegue che esso assume anche i caratteri propri del controllo sulla gestione in quanto la Corte costituzionale ridisegna invero il sistema dei controlli previsti in Costituzione finendo per ritenerlo assorbito nell'ambito del controllo sulla gestione in senso stretto e concorre, insieme a questo, alla formazione di una visione unitaria della finanza pubblica, ai fini della tutela dell'equilibrio finanziario e di osservanza del patto di stabilità interno, che la Corte dei conti può garantire. In questo quadro, appare evidente che il controllo sulla gestione finanziaria è complementare rispetto al controllo sulla gestione amministrativa, ed è utile per soddisfare l'esigenza degli equilibri di bilancio. Questo passo l'ho voluto leggere perché negli anni 90 all'interno della Corte, secondo me, si creò una tendenza pan-indicatoristica, cioè tutti i discorsi che facevano all'interno della Corte erano "Hai l'indicatore? Come si costruisce l'indicatore? Come lo compariamo?" finendo però per utilizzare indicatori meramente finanziari, non di risultato, di efficienza, di efficacia e per trascurare molto, di conseguenza, l'aspetto delle verifi-

che di regolarità contabile.

Dopo questo intervento legislativo, un momento altamente significativo nell'evoluzione dei controlli, è rappresentato dalla legge n. 42 del 2009, quella sul federalismo fiscale, che ad una prima lettura veramente sembra paradossale, perché ci si aspetta che si parli dei controlli della Corte dei conti, ma la legge invece non contiene alcun riferimento, richiamo o rinvio alla funzioni di controllo della Corte. Invece viene posta una forte enfasi, fin dal suo *incipit* all'articolo 1, sul cosiddetto controllo democratico degli elettori sugli eletti: ma qual è il significato di questo silenzio da parte del legislatore? Il sistema di controllo esterno, l'assetto del controllo esterno è definitivo, appagante, coerente con il quadro istituzionale oppure è un sistema in transizione? Io penso che oggi, come dicono gli aziendalisti, bisogna parlare di controllo in ambiente perturbato, ma troviamo una risposta anche alla luce delle riforme contabili, della 196, della 39/2011, del D.Lgs. 123. Una qualche risposta l'ha anche fornita proprio il decreto cui facevo riferimento, quello sui meccanismi sanzionatori e premiali. In questo decreto si dispone che, qualora dalle pronunce di monitoraggio finanziario, adottate dalle Sezioni regionali di controllo ai sensi della legge 266/2005, emergano comportamenti difforni dalla sana gestione finanziaria, oppure violazioni degli obiettivi della finanza pubblica allargata (qui, vedete che si passa dal Patto di stabilità agli obiettivi di finanza pubblica allargata) o, infine, squilibri strutturali del bilancio dell'ente locale che siano in grado di dar luogo al dissesto finanziario, e se l'ente, entro un congruo termine determinato in delibera, non adotta le necessarie misure correttive, la Sezione di controllo, accertato l'inadempimento, trasmette gli atti al Prefetto e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica. Se, trascorsi altri 30 giorni, la Sezione accerta il perdurare di questo inadempimento, cioè della mancata totale o parziale inattuazione delle misure correttive da parte dell'ente, e sussistono tutte le altre condizioni, si avvia il procedimento per il dissesto ai sensi dell'articolo 244 del TUEL.

A questo punto vorrei passare sinteticamente alle

prospettive evolutive. Qualsiasi riflessione in merito però penso che debba partire dall'attuale contesto economico e istituzionale sia italiano che europeo. Il *fiscal compact*, questo accordo rende più stringente l'obbligo per gli Stati membri di rispettare i vincoli per il disavanzo e il debito pubblico rispetto al PIL. Obbligo che viene accompagnato da sanzioni direi quasi automatiche e da interventi più pervasivi nei percorsi di risanamento. La Corte, a mio avviso, deve essere il luogo istituzionale, a livello centrale e decentrato, per la verifica, professionalmente competente ed indipendente della qualità e della quantità della spesa pubblica, verifica che la Corte deve effettuare nell'ambito di tutte e tre le proprie funzioni (cioè, con il controllo, con la giurisdizione e anche con la funzione consultiva) per le quali non vedo logiche separate, ma coese.

A mio parere, qui parlo a titolo personale e non coinvolgo la mia Istituzione, occorre un mix di interventi. Abbiamo senz'altro bisogno di un testo unico del controllo che ricompatti la vigente normativa molto frastagliata e che possa ovviare alla "insostenibile leggerezza dell'essere dei controlli di gestione" (qualche mio collega parla di controlli carezzevoli), ma nello stesso tempo non ritengo necessari nuovi interventi legislativi (se non per alcuni profili ai quali ha già accennato il collega Forte) in quanto le norme le abbiamo, le dobbiamo applicare e la prima a doverle applicare è la Corte dei conti. Io ritengo che la Corte deve necessariamente investire molto di più in metodologie di controllo: non ci possiamo permettere che in Sicilia si faccia qualcosa di diverso dalla Lombardia o in Piemonte qualcosa di diverso dalle Marche; programmazione annuale dei controlli seria, attenta, guidata, con obiettivi chiari da raggiungere; un coordinamento dei vari organi da parte delle Sezioni riunite in sede di controllo e da parte del Presidente; nello stesso tempo ritengo che la verifica del funzionamento dei controlli interni si debba sostanziare non solo nell'accertamento dell'effettivo loro funzionamento, ma anche nel supporto degli stessi. La Corte dei conti non può essere il "Grande Fratello" di tutte le pubbliche amministrazioni che, invece, devono essere organizzate al loro interno con i servizi e gli organi appositamente previsti per i controlli di regolarità o di gestione.

Infine sono dell'avviso che l'attività di controllo in casi tipizzati debba sfociare in provvedimenti veramente in grado di bloccare la spesa e di evitare comportamenti che possono essere pregiudizievoli per gli equilibri finanziari.

Ciò premesso è evidente come si possa in verità affermare che i controlli abbiano bisogno non di una rifondazione ma di una manutenzione straordinaria. Per l'attuale generazione di controllori, di *auditors* per usare il termine anglosassone, sia pubblici che privati, casi come quelli di Enron o Parmalat oppure dei derivati con tutti i problemi dei titoli spazzatura, della Grecia, rimarranno ben impressi nella loro memoria. E' una forte speranza personale che da eventi così disdicevoli e deflagranti scaturisca, invece, un vero e forte interesse istituzionale e politico a migliorare i sistemi di controllo interno ed esterno anche nel settore pubblico. L'occasione dovrebbe essere fornita a breve dall'attuazione della legge costituzionale n. 1 del 2012 in tema di principio del pareggio di bilancio.

Chiudo il mio intervento, come avevo preannunciato all'inizio, con le parole del Presidente Giampaolino, sempre pronunciate nell'introduzione alla parificazione: "in considerazione di tale contesto è vivamente da auspicare la conferma del ruolo specifico della magistratura contabile anche nel nuovo assetto conseguente all'introduzione del principio del pareggio di bilancio nella carta fondamentale della Repubblica e ciò attraverso la previsione, nell'atto legislativo *in itinere* "legge rinforzata", sia di norme che disciplinano i controlli degli atti della Corte sul perseguimento dell'obiettivo del pareggio, sia di norme che disciplinano condizioni e modalità dell'esercizio del potere di accesso della Corte dei conti alla consulta in materia di aspetto dell'articolo 81 novellato".

## Frodi comunitarie e sistemi nazionali di contrasto. Le funzioni della Guardia di Finanza

Pasquale Porzio

### 1. Premessa

Nel 2009, uno studio della Banca d'Italia su "*lealtà fiscale ed efficienza della spesa pubblica*" faceva emergere in maniera molto chiara una relazione diretta tra la propensione individuale al corretto e spontaneo adempimento degli obblighi fiscali ed il grado di efficienza della spesa pubblica. Tale dato spingeva i ricercatori ad affermare che "incoraggiare una maggiore efficienza delle spesa pubblica può contribuire ad un aumento della propensione dei cittadini a pagare le tasse".

Peraltro, il concetto di corretto impiego delle risorse reca con sé implicitamente la considerazione che uno Stato più efficiente sarà presumibilmente in grado di approntare un sistema di controlli più efficace.

Il tema che svilupperò non prevede l'analisi della spesa pubblica, né della dinamica, della struttura, o del grado di efficienza di essa. Né è richiesto che venga trattato il tema dell'evasione, pure di assoluto rilievo in questo momento storico.

Ciò che, tuttavia, ritengo importante fare emergere in vista della trattazione del tema è che, ai fini della tutela del bilancio dello Stato, la lotta all'evasione e all'elusione fiscale che agisce sul versante delle entrate, non è meno importante, ai fini del saldo finale, dell'attività di controllo rivolta alla spesa. Come si vedrà, entrambe sono attività assolutamente centrali per la Guardia di Finanza.

Del resto, la stretta relazione appena messa in evidenza è dimostrata, oltre che dalla letteratura scientifica e dal contributo degli esperti della materia, anche dal dibattito politico e dallo stesso linguaggio comune che, nel presente momento storico, propone in maniera ricorrente l'abbinamento dei concetti di evasione e di spreco.

Interessanti studi, inoltre, si soffermano sulle entrate pubbliche e sulla stima della rilevante quota di gettito che ogni anno manca all'appello a causa dell'infedeltà dei contribuenti; tuttavia, non meno interessanti sono i numeri della spesa pubblica.

A parte le immediate considerazioni sullo stato di salute di cui godrebbero i conti pubblici nazionali nel caso in cui l'evasione fiscale non facesse mancare all'appello ogni anno gli importi stimati, non sfugge la straordinaria importanza del controllo sulla spesa pubblica ai fini degli interessi della collettività e del Paese nel suo complesso.

In questo contesto, possono essere ricordati i vari settori cui è principalmente rivolta l'attenzione investigativa della Guardia di Finanza, secondo le dinamiche e le modalità operative che illustrerò brevemente nel corso del mio intervento: la spesa sanitaria, gli appalti, la spesa previdenziale, i finanziamenti pubblici nazionali e comunitari, le prestazioni sociali agevolate.

## **2. La normativa comunitaria**

Alla rilevanza dei valori in campo per quello che concerne l'Italia, bisogna aggiungere che la questione non riveste minore importanza a livello europeo.

La tutela degli interessi finanziari, infatti, costituisce, per le istituzioni europee, una priorità assoluta che trova fondamento giuridico negli artt. 280 e 274 del Trattato istitutivo della Comunità europea.

In particolare, l'art. 280 del Trattato impone alla Comunità ed agli SS.MM. di combattere *“contro la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari della Comunità stessa mediante misure....che siano dissuasive e tali da permettere una protezione efficace negli Stati membri”*.

Al c.2, viene enunciato il fondamentale *“principio di assimilazione”* che impone agli SS.MM. di adottare, per contrastare le frodi che ledono gli interessi finanziari della Comunità, le stesse misure adottate per reprimere le violazioni lesive dei propri interessi finanziari interni. Tale

principio ispira la tutela delle risorse finanziarie dell'Unione da parte dei Paesi aderenti; da esso discendono specifici vincoli per gli Organi addetti ai controlli, ma anche per i Legislatori nazionali. Esso impone, infatti, agli Stati membri non solo l'emanazione di provvedimenti, di carattere generale e particolare, atti a garantire l'esecuzione degli obblighi derivanti dal Trattato o dagli altri atti delle istituzioni, ma anche di non limitare in alcun caso l'applicazione piena ed uniforme del diritto comunitario né l'efficacia degli atti di esecuzione di tale ordinamento.

Il 3° c., invece, prevede il "*principio di collaborazione*", in virtù del quale gli SS.MM. concordano l'azione a tutela degli interessi finanziari della Comunità contro le frodi organizzando, assieme alla Commissione, una intensa e regolare cooperazione fra i Servizi competenti delle rispettive Amministrazioni.

Il quadro giuridico per la protezione degli interessi finanziari comunitari è stato poi definito dal diritto comunitario derivato e da atti di cooperazione intergovernativa tra cui, in particolare:

- il Regolamento CE 2988/95 del Consiglio del 18.12.95, relativo alla tutela degli interessi finanziari della Comunità, importante poiché reca la nozione di irregolarità in danno del bilancio comunitario e fonda su di essa un primo corpus di regole di diritto punitivo amministrativo;
- la Convenzione del 26.7.95, relativa alla protezione degli interessi finanziari comunitari, che fornisce una definizione di frode comune a tutti gli Stati membri, impegnando le parti a sanzionare penalmente tali comportamenti, secondo parametri comuni;
- il Regolamento CE 2185/1996, relativo ai controlli ed alle verifiche sul posto effettuati dalla Commissione per la protezione degli interessi finanziari della Comunità Europea contro le frodi ed altre irregolarità;
- i Regolamenti CE 1073 e 1074/1999, relativi alle indagini svolte dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF).

Stabilita l'importanza prioritaria della tutela degli interessi finanziari, bisogna entrare nel vivo dei sistemi adottati allo scopo.

In via generale, la definizione di irregolarità si ritrova nell'art.1, par. 2, del citato Regolamento n. 2988/95, ed è intesa come qualsiasi violazione alle norme comunitarie posta in essere da un operatore economico (attraverso qualsiasi comportamento, anche omissivo, intenzionale o colposo) che arreca o possa determinare un pregiudizio al bilancio dell'UE, attraverso la diminuzione o la soppressione di entrate provenienti da risorse proprie percepite direttamente per conto della Comunità, ovvero una spesa indebita.

L'art. 2 del Regolamento n. 2988/95 richiede, inoltre, l'istituzione di controlli (e sanzioni amministrative) necessari per garantire la corretta applicazione del diritto comunitario.

Fatti salvi i controlli eseguiti dagli SS.MM. secondo le proprie norme interne e quelli effettuati dalle istituzioni comunitarie secondo le disposizioni del trattato CE, la Commissione fa eseguire, sotto la propria responsabilità, verifiche di conformità e regolarità delle operazioni finanziarie potendo, inoltre, effettuare direttamente controlli e verifiche sul posto alle condizioni previste dalle normative settoriali.

Prima di effettuare i controlli e le verifiche, la Commissione deve informare lo S.M. interessato in modo da ottenere tutta l'assistenza necessaria.

Accanto alla nozione di irregolarità è possibile rinvenire quella di "frode" lesiva degli interessi finanziari dell'UE, contenuta nella Convenzione del 1995, elaborata in base all'art. K.3 del trattato sull'UE, relativa alla tutela degli interessi finanziari comunitari.

L'art. 1, par. 1, lett. a) definisce frode qualsiasi condotta dolosa (anche omissiva) relativa:

a) all'utilizzo od alla presentazione di dichiarazioni o di documenti falsi, inesatti od incompleti cui consegua l'illecita percezione di fondi UE ovvero l'illegittima diminuzione di risorse destinate o gestite a livello UE;

b) alla mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico cui conseguano gli stessi



effetti;

c) alla distrazione di fondi UE per finalità diverse da quelle per cui essi sono stati inizialmente concessi ovvero alla distrazione di un beneficio lecitamente ottenuto.

La stessa Convenzione focalizza l'attenzione sull'importanza della cooperazione nell'azione di contrasto alle frodi. In particolare, se una frode costituisce un illecito penale e riguarda almeno due SS.MM., questi cooperano in modo effettivo all'inchiesta, ai procedimenti giudiziari e all'esecuzione della pena comminata.

Definiti i termini più ricorrenti, è importante precisare che nel corso della mia relazione farò riferimento alle irregolarità ed alle frodi che possono colpire sia risorse prelevate, sia spese rientranti nelle politiche comunitarie, vale a dire diritti doganali o prelievi agricoli dal lato delle entrate, PAC (FEOGA) e fondi strutturali dal lato delle uscite (FEOGA Orientamento, FESR Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, FSE Fondo Sociale Europeo).

Ulteriori coordinate per l'orientamento nel complesso tema di cui ci stiamo occupando sono fornite dai riferimenti normativi delle entrate di bilancio e delle uscite di bilancio UE, rappresentati dal Regolamento CE 1150/2000 che disciplina l'intero comparto delle risorse proprie, nonché dal Regolamento CE 1083/2006 per quello che riguarda l'azione strutturale.

A tale ultimo proposito, la politica regionale e strutturale è finalizzata ad eliminare gli squilibri che esistono tra le diverse regioni europee e che rischiano di rallentare o condizionare il progetto di integrazione e convergenza delle economie europee. Nonostante le previsioni già contenute nel Trattato istitutivo della Comunità, soltanto con l'Atto Unico Europeo del 1987 è stata compiutamente esplicitata una politica di coesione economica e sociale con l'obiettivo di ridurre il divario esistente tra le differenti regioni, di rilanciare lo sviluppo delle zone più deboli e più bisognose.

La politica di coesione economica e sociale dell'UE si è realizzata essenzialmente attraverso un insieme di "azioni strutturali" costituite principalmente dai c.d. Fondi

strutturali (FESR, FSE, FEOGA- Sez. Orientamento, SFOP) e, dopo l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, anche dal Fondo di Coesione.

Ai sensi del Regolamento 1083/2006 l'intervento strutturale si attua secondo i seguenti principi:

- complementarietà, coerenza e conformità nel senso che i fondi intervengono a completamento delle azioni nazionali ed il loro impiego da parte degli SS.MM. deve essere coerente con le attività, le politiche e le priorità comunitarie;
- programmazione (gli obiettivi dei Fondi sono perseguiti attraverso una programmazione pluriennale articolata in varie fasi, comprendenti l'individuazione delle priorità, il finanziamento ed un sistema di gestione e controllo) (art. 10);
- partenariato (gli obiettivi dei Fondi devono essere perseguiti in stretta cooperazione tra la Commissione e ciascuno S.M.) (art. 11);
- sussidiarietà e proporzionalità dell'intervento per cui l'UE può intervenire in via sussidiaria e le risorse utilizzate dalla Commissione e dagli SS.MM. nell'attuazione dei Fondi sono proporzionali all'importo complessivo della spesa destinata ad un programma operativo (art. 13);
- gestione concorrente, da parte degli SS.MM. e della Commissione, dei fondi strutturali (art. 14);
- addizionalità (i contributi dei Fondi non sostituiscono le spese strutturali, pubbliche o assimilabili, di uno S.M.) (art. 15);
- sviluppo sostenibile (cioè compatibile con gli obiettivi perseguiti dai Fondi, unitamente alla promozione e al miglioramento dell'ambiente) (art. 17).

Come si attua l'intervento strutturale?

Dopo il varo delle prospettive finanziarie e del pacchetto dei regolamenti comunitari di disciplina e attuazione dei fondi strutturali, vengono adottati da parte della Commissione i c.d. "orientamenti strategici" per la coesione (art. 25).

Sulla base dei citati orientamenti strategici, ogni S.M. adotta il Quadro Strategico di riferimento nazionale

(art. 27) e, sulla base di esso gli SS.MM. e le Regioni propongono dei Programmi operativi nazionali (PON – artt. 32 e ss), regionali (POR) e interregionali (POIN) (uno per ogni fondo secondo la logica “un Fondo, un Programma”).

Ricade in capo a ciascuno S.M., conformemente ai principi di sussidiarietà e proporzionalità, la responsabilità primaria di adottare misure adeguate a garantire il corretto funzionamento del sistema di gestione e di controllo.

Alla luce di quanto precede, risulta, quindi, evidente che i singoli SS.MM., in quanto responsabili della gestione e del controllo dei programmi operativi, devono prevenire, individuare e correggere le irregolarità, nonché provvedere al recupero degli importi indebitamente versati; se l'importo indebito non può essere recuperato, lo S.M. deve rimborsare il bilancio generale dell'UE, qualora venga appurato che la perdita è dovuta a colpa o negligenza imputabile allo stesso S.M. (art. 70 par. 2, del Regolamento CE 1083/2006).

Alla Commissione compete, invece, verificare che gli SS.MM. abbiano predisposto adeguati sistemi di gestione e di controllo e che tali sistemi funzionino efficacemente durante il periodo di attuazione dei programmi operativi (art. 72): a tale fine i funzionari della Commissione possono svolgere controlli in loco per accertare l'efficace funzionamento dei sistemi di gestione e di controllo.

Per inciso, il Regolamento n. 1828/06 della Commissione, contenente le modalità di applicazione del menzionato Regolamento CE 1083/2006 relativo all'azione strutturale e del Regolamento CE 1080/2006 relativo al F.E.S.R., disciplina anche le modalità di comunicazione delle irregolarità.

Gli SS.MM. sono tenuti ogni trimestre a comunicare alla Commissione, per via elettronica se possibile, tutte le irregolarità che sono state oggetto di un primo verbale amministrativo o giudiziario.

Vanno, tuttavia, segnalate le irregolarità che precedono un fallimento e i casi di frode sospetta.

*a) Organismi rilevanti ai fini degli interessi finanziari comunitari*

Gli Stati membri sono responsabili della tutela degli interessi finanziari dell'UE nella stessa misura in cui lo sono nei confronti dei rispettivi bilanci nazionali. A tal fine essi cooperano con la Commissione e con l'OLAF, l'Ufficio europeo per la lotta antifrode che ha il compito di indagare su potenziali casi di frode.

*- Organismi comunitari*

Corte dei Conti Europea

In base alle disposizioni del Trattato che istituisce la Comunità Europea, la Corte dei Conti Europea esamina i conti di tutte le entrate e le spese dell'UE e dei suoi organi sotto il profilo della legittimità e della regolarità. Nell'esercizio di tali funzioni, la Corte collabora con i servizi nazionali e le istituzioni comunitarie segnalando ogni irregolarità. A tal fine collabora strettamente con l'OLAF.

Nonostante la denominazione, la Corte dei conti europea non ha alcun potere giurisdizionale e quindi nessun potere sanzionatorio. Al termine di ciascun esercizio finanziario, redige una relazione annuale sulla gestione del bilancio da parte delle istituzioni competenti.

Il controllo esercitato dalla Corte dei conti ha il duplice fine di migliorare i risultati della gestione finanziaria e di rendere conto al cittadino europeo dell'utilizzo dei fondi pubblici.

OLAF

La decisione della Commissione Europea (Commissione Prodi) n. 352 del 28 aprile 1999, che istituiva l'OLAF ne fissava anche le competenze:

- effettuare indagini amministrative nel quadro della lotta contro la frode, contro la corruzione e contro qualsiasi altra attività lesiva degli interessi finanziari della Comunità;
- effettuare indagini in altri settori su richiesta delle isti-

tuzioni e degli organi comunitari;

- contribuire al rafforzamento della cooperazione con gli Stati membri nel campo della lotta contro la frode;
- predisporre la strategia della lotta contro la frode;
- agire come interlocutore diretto delle autorità giudiziarie e delle autorità di polizia;
- rappresentare la Commissione nel settore della lotta antifrode.

Il direttore dell'OLAF avvia e dirige le indagini di sua iniziativa o su richiesta di uno Stato membro interessato (indagini esterne) o dell'istituzione, dell'organo o organismo interessato (indagini interne).

I controlli e le verifiche esterne (negli SS.MM. ed in taluni Paesi terzi con i quali la Comunità ha concluso accordi di cooperazione) e interne (all'interno delle istituzioni, organi ed organismi istituiti dai trattati o sulla base di questi ultimi) non incidono sulla competenza degli SS.MM. in materia penale.

### **- *Organismi nazionali***

#### ***In ambito p.a.c.***

Gli organismi di pagamento possono essere sia nazionali, sia regionali. Tra i primi rientrano l'Agea, l'Ente Nazionale Risi e il Saisa. I secondi, costituiti dall'O.P. Regione Lombardia, dall'Arbea, dall'Agrea, dall'Artea, dall'Avepa, dalla Finpiemonte, hanno competenza agricola e possono avere diversa natura giuridica.

### ***AGEA***

L'UE sostiene la produzione agricola dei Paesi membri attraverso l'erogazione, ai produttori, di aiuti, contributi e premi. Tali erogazioni, finanziate dal Feoga, vengono gestite dagli SS.MM. attraverso gli Organismi Pagatori, istituiti ai sensi del Reg. (CE) n. 1663/95.

Con il D.Lgs. 165/1999 è stata istituita l'Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura per lo svolgimento delle fun-

zioni di organismo di coordinamento e di organismo pagatore.

All'art. 3, commi 2 e 3, dello stesso decreto è disciplinata l'istituzione, da parte delle Regioni e Province autonome, di servizi ed organismi per lo svolgimento delle funzioni di organismo pagatore.

L'AGEA è un ente pubblico non economico, sotto la vigilanza del Ministero per le Politiche agricole, alimentari e forestali, con autonomia statutaria, regolamentare, organizzativa, amministrativa e finanziaria.

L'ente, in parte, gestisce l'erogazione degli aiuti comunitari in provvisoria sostituzione degli organismi regionali e, in parte prevalente, svolge il ruolo di organismo nazionale di coordinamento e responsabile unico dello Stato italiano nei confronti dell'Unione Europea per l'attuazione decentrata degli interventi comunitari.

Nello specifico l'AGEA, quale organismo di coordinamento, è, tra l'altro, incaricata:

- della vigilanza e del coordinamento degli organismi pagatori ai sensi del Reg. CE 1258/99;
- di verificare la coerenza della loro attività rispetto alle linee guida comunitarie;
- di promuovere l'applicazione armonizzata della normativa comunitaria e delle relative procedure di autorizzazione, erogazione e contabilizzazione degli aiuti comunitari da parte degli organismi pagatori, monitorando le relative attività.

In tale quadro l'AGEA supporta le attività svolte dagli organismi pagatori e assicura la predisposizione – ai fini dell'armonizzazione delle procedure – di appositi manuali di indirizzo.

L'AGEA è anche l'organismo pagatore italiano ed ha competenza per l'erogazione di aiuti, contributi, premi ed interventi comunitari, nonché per la gestione degli ammassi pubblici, dei programmi di miglioramento della qualità dei prodotti agricoli per gli aiuti alimentari e per la cooperazione economica con altri paesi.

I requisiti ed i vincoli cui deve corrispondere la struttura organizzativa dell'organismo pagatore sono puntualmente individuati dal Reg. CE 1663/95.

Tale Regolamento, in particolare, introduce tre distinte funzioni che, nell'ambito dell'organismo pagatore, devono essere attribuite a tre diverse "unità organizzative":

- funzione di autorizzazione dei pagamenti: determina l'importo da erogare ai richiedenti;

- funzione di esecuzione dei pagamenti: consiste nell'impartire le istruzioni per il pagamento agli istituti "casieri";

- funzione di contabilizzazione dei pagamenti: registrazione nei "libri contabili" dei pagamenti eseguiti e predisposizione di sintesi periodiche di spesa ai fini della consuntivazione alla Commissione, tramite l'organismo di coordinamento.

L'AGEA, altresì, si avvale di altri organismi a cui sono stati delegati peculiari compiti: i Centri di Assistenza Agricola (CAA) che svolgono attività di supporto nella predisposizione delle domande di ammissione ai benefici comunitari e nazionali su mandato degli imprenditori interessati.

In particolare, i CAA rappresentano lo strumento con il quale l'organismo pagatore assicura il costante rapporto con i produttori ed una migliore e più diretta assistenza agli stessi ai fini della corretta predisposizione delle domande di aiuto.

L'AGEA svolge la propria azione di controllo nei confronti dei beneficiari nazionali attraverso il "Servizio Ispettivo" istituito presso l'AGECONTROL S.p.a., secondo un programma annuale di attività realizzato sulla base delle richieste e delle indicazioni fornite dalle Amministrazioni committenti.

Con il D.Lgs. 99/2004, sono stati trasferiti dal Ministero all'AGEA i compiti di coordinamento e gestione per l'esercizio delle funzioni del Sistema Informativo Agricolo Nazionale (SIAN)<sup>21</sup>. Tale sistema offre un punto

unitario di accesso alle informazioni e ai servizi resi disponibili in rete dalla Pubblica Amministrazione Centrale, dagli Enti Territoriali collegati e dagli Organismi Pagatori.

### *In materia di fondi strutturali*

Per quanto attiene agli aiuti erogati in questo ambito sulla base delle disposizioni dei regolamenti comunitari di riferimento ciascuno strumento di programmazione nazionale indica chiaramente le funzioni riconosciute alle diverse autorità.

Le autorità di gestione, in particolare, sono responsabili della regolarità delle operazioni finanziate e dell'attuazione di misure di controllo interno compatibili con il principio di sana gestione finanziaria.

Il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato – Ispettorato Generale Rapporti finanziari con l'Unione Europea (IGRUE) del Ministero dell'Economia e delle Finanze, ha il compito di coordinare e armonizzare i sistemi di gestione e controllo.

Con i Regolamenti sui Fondi strutturali 2007/2013 è proseguito il processo di rafforzamento delle procedure di gestione e di controllo degli interventi che le Amministrazioni sono chiamate ad attivare, al fine di assicurare maggiore efficacia e trasparenza al processo di utilizzo delle risorse finanziarie disponibili.

L'architettura complessiva del nuovo dispositivo regolamentare risponde ad una logica di salvaguardia del fondamentale principio della sana gestione finanziaria, il cui corollario è la predisposizione, a cura degli Stati membri, di strumenti di controllo e percorsi gestionali idonei per un'adeguata realizzazione degli interventi, in coerenza con le finalità definite in sede programmatica.

Sotto l'aspetto organizzativo, rispetto all'assetto previsto per la programmazione 2000-2006, è stata realizzata una più puntuale individuazione delle autorità e degli organismi coinvolti ed una maggiore definizione dei loro compiti e delle loro responsabilità.



Le autorità e gli organismi sono i seguenti:

- \* Autorità di Gestione;
- \* Autorità di Certificazione;
- \* Autorità di Audit;
- \* Organismo nazionale di coordinamento in materia di controllo;
- \* Organismo nazionale di coordinamento per la trasmissione delle domande di pagamento;
- \* Organismo responsabile per la ricezione dei pagamenti (se tali funzioni non sono attribuite all'Autorità di Gestione o all'Autorità di Certificazione);
- \* Organismo responsabile per l'esecuzione dei pagamenti (se tali funzioni non sono attribuite all'Autorità di Gestione o all'Autorità di Certificazione);
- \* Organismi intermedi (se presenti).

### **3. Le attività di recupero**

Si è detto che il pregiudizio finanziario provocato dalla "frode comunitaria" non ha esclusivo rilievo europeo, ma anche interno. Vi è, infatti, una diretta responsabilità nazionale nel perseguimento delle frodi, che possono non risultare a carico dello Stato solo a condizione che lo stesso abbia adottato misure repressive e di recupero adeguate. Non è, inoltre, di secondaria importanza considerare che l'erogazione indebita di risorse, in particolare nel settore dei Fondi Strutturali, determina la mancata utilizzazione di finanziamenti destinati allo sviluppo e vanifica i sacrifici imposti alla popolazione nazionale in termini di prelievo tributario.

La crescente attenzione che in ambito comunitario viene prestata all'efficace e tempestiva azione di recupero delle somme indebitamente erogate ha determinato la previsione, nei principali strumenti di mutua assistenza, di specifiche misure per il recupero dei crediti.

Uno dei più significativi strumenti per il recupero delle somme oggetto di irregolarità o frode è sicuramente costituito dalla Direttiva CE 2008/55, che trova applicazione per crediti, derivanti dalle varie misure facenti parte del sistema di finanziamento integrale o parziale del FEOGA e FEASR, dei contributi ed altri dazi e dei dazi all'importazione e all'esportazione.

In base a questa direttiva, a seguito della richiesta formulata dall'autorità dell'altro S.M., l'autorità adita è chiamata a fornire assistenza attraverso la trasmissione di informazioni utili al recupero dei crediti, la notifica al debitore degli atti relativi a tali crediti che provengono dallo S.M. richiedente, l'adozione di misure cautelari per garantire il recupero dei crediti sorti nello S.M. richiedente.

In particolare, l'art. 24 prevede che, su domanda della parte richiedente, la parte richiesta proceda al recupero dei crediti rientranti nel campo d'applicazione dell'accordo come se si trattasse di crediti propri.

#### ***a) Gli strumenti di "recupero" offerti dalla legislazione penalistica***

Poiché l'esperienza operativa nel settore dimostra che la quasi totalità dei servizi si conclude con la rilevazione di fattispecie penalmente rilevanti a carico dei soggetti sottoposti a controllo, è necessario fare un breve riferimento agli strumenti legislativi che consentono il ristoro delle somme indebitamente percepite e a quelli che consentono di cautelare la pretesa nel corso del procedimento penale.

È bene premettere che il quadro normativo che disciplina gli strumenti di protezione degli interessi finanziari dell'Unione Europea e di quelli nazionali ad essi connessi, è stato notevolmente rafforzato con l'emanazione della L. 300/2000 e del D. Lgs. 231/2001 (*"Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica"*).

Inoltre, il valore degli interessi in gioco rende evidente l'esigenza di ridurre, in attesa che sia pronunciata la sentenza definitiva, il rischio di sottrazione dei beni patri-

moniali e la conseguente impossibilità di procedere al recupero.

A tal proposito, accanto agli ordinari strumenti di tutela come l'azione revocatoria ed il sequestro conservativo, con l'art. 3 della L. 300/2000 sono stati introdotti nel codice penale anche gli artt. 322-*ter* e 640-*quater*, per effetto dei quali è sempre ordinata la confisca dei beni che ne costituiscono il profitto o il prezzo, salvo che appartengano a persona estranea al reato, ovvero, quando essa non è possibile, la confisca di beni, di cui il reo ha la disponibilità, per un valore corrispondente a tale prezzo o profitto.

Le disposizioni sulla confisca obbligatoria, sia nella forma "*tradizionale*", sia nella forma "*per equivalente*", rendono notevolmente più efficaci, concrete e deterrenti le possibilità di recupero degli aiuti corrisposti illecitamente ad operatori economici ed a soggetti privati.

Naturalmente, proprio al fine di anticipare quanto più possibile la cautela reale, è possibile procedere al sequestro preventivo "*per equivalente*", il che limita la possibilità per il reo di "disfarsi" del suo patrimonio.

Infatti, con specifico riferimento ai reati di cui agli artt. 316-bis e 316-*ter* c.p., l'art. 6, c. 3, della L. 97/2001 ha aggiunto il c. 2-bis all'art. 321 c.p.p. che regola l'istituto del sequestro preventivo stabilendo che nel corso del procedimento penale, relativo ai delitti previsti dal capo I del titolo II del libro secondo del codice penale (tra cui rientrano gli artt. 316-*bis* e 316-*ter*), il giudice "*dispone*" (e non "*può disporre*" come nel c. 2) il sequestro dei beni di cui è consentita la confisca.

La confisca per equivalente (e, quindi, il sequestro preventivo ad essa propedeutico) dei beni costituisce senza dubbio uno strumento di formidabile efficacia, in quanto va a vanificare proprio la finalità di arricchimento illecito perseguita da chi organizza le frodi comunitarie. Al riguardo, i Reparti della Guardia di Finanza stanno adottando da tempo una specifica strategia operativa finalizzata a valorizzare pienamente l'istituto della confisca per equivalente.

***b) La confisca per equivalente ex articolo 19 d.lgs. 231/2001***

A testimoniare l'attenzione dell'Italia verso la tutela degli interessi finanziari dell'UE, i delitti di frode in danno della finanza comunitaria di cui agli artt. 316-*bis*, 316-*ter* e 640-*bis* c.p. rientrano nel novero dei reati presupposto per l'applicazione della "*responsabilità amministrativa delle società e degli enti dipendente da reato*", introdotta con il D. Lgs. 231/2001.

Pertanto, tutte le società di persone e di capitali, le associazioni riconosciute e non riconosciute, nonché gli enti pubblici forniti di personalità giuridica, a favore dei quali riverberano gli effetti finanziari e/o patrimoniali dei reati compiuti dai soggetti "*apicali*" e dai "*sottoposti*", sono passibili, oltre che di sanzioni pecuniarie ed interdittive, anche della "confisca obbligatoria del prezzo o del profitto del reato" che sia confluito nel patrimonio aziendale, da portare a compimento, ex art. 19 D.Lgs. 231/2001, sia nella forma tradizionale della "*confisca di proprietà*" sia, laddove ciò non sia possibile, in quella "*per equivalente*". La disposizione in esame assume particolare rilevanza laddove si tenga presente che consente di attingere, al verificarsi delle condizioni richieste, direttamente al patrimonio dell'ente sia nella fase delle indagini preliminari, sia in quella successiva al giudizio penale attraverso, rispettivamente, il sequestro preventivo (per equivalente) e la confisca per equivalente.

In sede giurisprudenziale, ai fini che qui interessano, le Sezioni Unite della Corte di Cassazione, con sentenza del 24 gennaio 1996, hanno ritenuto -in tema di truffa aggravata ex art. 640 c.p. in relazione ai fondi agricoli (FEAOG-Garanzia)- che la Comunità vada considerata ente pubblico, nel nostro ordinamento oltre che in quello comunitario.

Accanto a detta pronuncia va citata la posizione assunta, in materia doganale, dalla Corte dei conti che ha espressamente configurato un danno comunitario ("*... è configurabile un danno all'erario CEE ogni qual volta in un singolo Stato membro si verifichi un'evasione di*

*dazi doganali su merci provenienti da paesi terzi ...”), ritenendo “... titolare dell’azione di recupero in danno del responsabile lo Stato che è tenuto a conferire l’equivalente dazio ...”.*

Deve, inoltre, essere ricordata la recente sentenza n.4511/2006 delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, con cui è stata riconosciuta la configurabilità del danno erariale nei confronti di soggetti privati per illecita percezione di finanziamenti pubblici (tra i quali rientrano anche quelli comunitari) ovvero per la partecipazione all’attività diretta al loro ottenimento. Nello specifico, tali soggetti sono considerati agenti contabili di fatto.

Gli organi ispettivi, in presenza di fattispecie di indebita erogazione/percezione di fondi comunitari, sono obbligati a segnalare alla competente autorità contabile la notizia del danno erariale emergente.

È evidentemente rilevante la tempestività, da parte degli organi ispettivi, nell’assolvimento dell’obbligo di riferire la notizia di danno erariale, poiché ciò consentirebbe il tempestivo esercizio dei poteri cautelari della Corte dei conti, tra i quali rientra anche il sequestro amministrativo-contabile, ex art. 5, c. 2, L. 19/1994.

#### **4. Sanzioni**

In materia di frodi comunitarie è possibile distinguere due tipi di sanzioni: amministrative e penali.

I principi fondamentali del sistema sanzionatorio a livello comunitario sono contenuti nel Reg. (CE) n.2988/95 per la violazione di specifiche disposizioni regolamentari concernenti determinati settori e applicati, concretamente, dai competenti organi amministrativi dei singoli Stati membri, in base alle procedure previste dalle rispettive legislazioni.

Il sistema sanzionatorio nazionale delle violazioni amministrative, nell’ambito dei finanziamenti comunitari non è regolato da norme specifiche, sicché trovano applicazione i principi generali dettati dalla Legge n. 689/1981.

Per effetto dell'art. 9 della L. 689/1981, al rapporto tra sanzioni amministrative e penali si applica il principio di specialità.

Nello specifico, in maniera schematica:

in materia di evasione dei diritti di confine, il D.P.R. n. 43/1973 (T.U.L.D.) elenca le diverse sanzioni tra cui:

\* sanzioni amministrative:

- nei casi di accertate differenze tra quanto dichiarato nei documenti di trasporto e quanto riscontrato effettivamente sul carico;
- differenze qualitative;
- inosservanza di formalità doganali, etc;

\* sanzioni penali (in caso di contrabbando tentato o consumato):

- per indebito uso di merci con agevolazioni doganali;
- quando il fatto sia connesso con altro delitto contro la fede pubblica o contro la Pubblica Amministrazione.

In caso di indebita percezione di finanziamenti comunitari all'agricoltura sono previste:

\* sanzioni amministrative:

- per la violazione di obblighi relativi alla disciplina degli aiuti alla produzione o al consumo di olio di oliva;
- inosservanza delle disposizioni concernenti il versamento del prelievo di corresponsabilità sul latte etc.;

\* sanzioni penali:

- acquisizione indebita di erogazioni FEOGA (art. 2 L. n. 898/1986);
- truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche (art. 640-*bis* CP).

Nel caso di indebita percezione di aiuti comunitari

tramite l'esposizione di dati o notizie false, in presenza di una somma indebitamente percepita inferiore a Euro 10329.14 è prevista l'applicazione di una sanzione amministrativa ai sensi dell'art. 2 della L. 898/1986. L'art. 3 c. 1 della L. 898/1986 stabilisce che il percettore sia tenuto, oltre alla restituzione dell'indebitato, al pagamento di una sanzione amministrativa pecuniaria pari all'importo indebitamente percepito.

In materia di indebita percezione di finanziamenti concessi dai fondi strutturali sono previste:

\* sanzioni amministrative:

- se l'indebitato percepito è pari o inferiore a circa Euro 4000 (L. n. 300/2000);

\* sanzioni penali:

- acquisizione indebita di erogazioni FEOGA sez. Orientamento;
- malversazione a danno della Comunità Europea (art. 316 bis CP);
- truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche (art. 640 bis CP).

A differenza del settore della politica agricola le indebite erogazioni nel settore dei fondi strutturali non prevedevano prima del 2000 l'applicazione di sanzioni amministrative ma soltanto obblighi di recupero accanto alla repressione penale.

## 5. Il ruolo della Guardia di Finanza

Nel settore della spesa pubblica la Guardia di Finanza esercita tradizionalmente un ruolo di particolare evidenza, che si è andato accentuando negli anni e che ha trovato un preciso consolidamento normativo nel decreto legislativo 19 marzo 2001, n. 68.

Questa norma, infatti, ha specificamente affidato al

Corpo una competenza generale per l'assolvimento di funzioni di polizia economica e finanziaria a tutela del bilancio pubblico, delle Regioni, degli enti locali e dell'Unione europea<sup>1</sup>.

Nel medesimo contesto, il legislatore ha anche stabilito un principio di carattere generale di grande rilevanza. Dopo aver effettuato una ricognizione sistematica dei settori di intervento nei quali queste funzioni vengono esercitate, la norma ha, infatti, disposto che in tutti i relativi comparti – ivi compreso naturalmente quello della spesa pubblica – gli appartenenti alla Guardia di Finanza si avvalgono delle facoltà e dei poteri istruttori, come noto assai incisivi, previsti in materia fiscale<sup>2</sup>.

In realtà, già con la cosiddetta “legge comunitaria” del 1999 (si fa riferimento all'art. 30 della legge 21 dicembre 1999, n. 526), il legislatore aveva affermato un concetto analogo in relazione alle attività di accertamento e repressione delle frodi in danno dell'Unione europea e del bilancio nazionale.

A questo proposito va anche ricordato che, come detto all'inizio di questa relazione, in virtù del cosiddetto “principio di assimilazione” stabilito dall'art. 280 del Trattato di Amsterdam sull'Unione europea, gli Stati membri sono tenuti ad adottare, a tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea, le stesse misure che vengono poste in essere per combattere le frodi che ledono i loro stessi interessi finanziari. Del resto, i programmi comunitari sono di norma cofinanziati dai singoli Paesi.

La scelta legislativa operata con il decreto legislativo n. 68 del 2001 ha comportato anche la necessità di un

---

<sup>1</sup> L'art. 2, comma 2, del D.Lgs. 19 marzo 2001, n. 68 elenca i compiti di prevenzione, ricerca e repressione delle violazioni nei settori di polizia economica e finanziaria, tra i quali rientra specificamente la tutela degli interessi economico-finanziari nazionali e dell'Unione europea.

Appare da ricordare, inoltre, il D.M. 28 aprile 2006 del Ministro dell'Interno, concernente il riassetto dei comparti di specialità delle Forze di polizia, che riconosce espressamente la centralità del ruolo della Guardia di Finanza nel contrasto alle frodi comunitarie.

<sup>2</sup> E segnatamente dei poteri istruttori previsti dagli articoli 32 e 33 del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600 e dagli articoli 51 e 52 del D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633.



orientamento culturale e professionale degli appartenenti al Corpo in senso per così dire “nuovo” rispetto al ruolo di polizia economica e finanziaria, che ha evidentemente una portata più ampia di quella di polizia tributaria alla quale si è tradizionalmente abituati.

Il controllo del corretto adempimento dell'obbligazione tributaria è, infatti, una parte – e continua senz'altro ad essere la più importante – dell'azione svolta quale polizia economica e finanziaria a più ampio spettro e che comprende anche le attività a tutela del mercato dei capitali, del mercato dei beni e servizi, le indagini contro il versante patrimoniale e finanziario della criminalità organizzata e del terrorismo, e così via.

Certamente la tradizionale connotazione di polizia tributaria ha avuto un ruolo determinante nella formazione del dna operativo degli appartenenti al Corpo ed è, quindi, importante ricordare che oggi possiamo applicare anche agli altri settori di polizia economica e finanziaria, tra i quali naturalmente il comparto della spesa pubblica, le facoltà ed i poteri previsti dalla normativa fiscale.

In questo senso è, quindi, possibile effettuare accessi, ricerche documentali, ispezioni e verifiche, invitare i soggetti interessati a comparire di persona o per mezzo di rappresentanti per esibire documenti o per fornire dati, notizie o chiarimenti, richiedere dati e notizie a Organi e Amministrazioni dello Stato, enti pubblici non economici, società ed enti di assicurazione e concessionari della riscossione, inviare questionari per acquisire dati e notizie, chiedere copia di atti depositati presso notai, conservatori dei registri immobiliari e pubblici ufficiali, effettuare indagini finanziarie.

Va da sé che nel caso in cui le attività svolte facciano emergere indizi di fattispecie penalmente rilevanti, gli appartenenti alla Guardia di Finanza saranno tenuti ad operare nella veste di polizia giudiziaria e, quindi, in stretto coordinamento e secondo le direttive e le deleghe dell'Autorità giudiziaria inquirente ordinaria, ai sensi di quanto previsto dall'art. 220 delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale.

Analogamente, va ricordato che in determinate circostanze le indagini a tutela della spesa pubblica vengono attivate proprio nell'ambito di procedimenti penali, vale a dire in relazione a comportamenti che sin dall'origine si manifestano come potenzialmente integrativi di reati. In tali ipotesi l'attività sarà sin dall'origine posta in essere nell'esercizio dei poteri di polizia giudiziaria e, quindi, nel rispetto delle procedure e delle garanzie del codice di procedura penale, salvo poi, all'esito e secondo le direttive del Pubblico Ministero, innescare un procedimento di natura contabile in collaborazione con la Corte dei Conti.

Un approfondimento specifico merita di essere svolto a proposito della collaborazione della Guardia di Finanza con la Magistratura contabile.

Anche questo tipo di attività ha radici risalenti nel tempo, proprio in virtù della natura e della tipologia delle indagini svolte dal Corpo e della formazione dei suoi appartenenti. La norma più risalente nel tempo è costituita dall'art. 74 del R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 (c.d. testo unico delle leggi sulla Corte dei Conti), secondo il quale *“il Pubblico Ministero nelle istruttorie di sua competenza può chiedere in comunicazione atti e documenti in possesso di autorità amministrative e giudiziarie e può inoltre disporre accertamenti diretti”*.

Le disposizioni di riferimento più vicine nel tempo in questo campo risalgono, invece, prevalentemente agli anni '90 e tratteggiano un quadro di collaborazione decisamente ampio.

Particolarmente interessante appare in questo contesto la disposizione contenuta nell'art. 16, comma 3, del D.L. 13 maggio 1991, n. 152, convertito dalla legge 12 luglio 1991, n. 203, secondo cui *“la Corte dei Conti nell'esercizio delle sue attribuzioni può disporre, anche a mezzo della Guardia di Finanza, ispezioni ed accertamenti diretti presso le Pubbliche Amministrazioni ed i terzi contraenti o beneficiari di provvidenze finanziarie a destinazione vincolata”*.

In tale contesto va senz'altro, infine, fatta menzione delle disposizioni del 1994, secondo cui la Corte dei Conti

può delegare adempimenti istruttori a funzionari delle Pubbliche Amministrazioni e avvalersi di consulenti tecnici e richiedere alle Amministrazioni Pubbliche e agli organi di controllo interno qualsiasi atto o notizia e disporre ispezioni e accertamenti diretti<sup>3</sup>.

Nella stessa legge n. 19 del 1994, all'art. 5, comma 6, è collocata la norma che riconosce al Procuratore Regionale della Corte dei Conti la possibilità di "disporre l'esibizione di documenti, nonché ispezioni ed accertamenti diretti presso le Pubbliche Amministrazioni ed i terzi contraenti o beneficiari di provvidenze finanziarie a carico dei bilanci pubblici; il sequestro dei documenti; audizioni personali; perizie e consulenze".

In sintesi, quindi, la Guardia di Finanza non è l'organo cui la Corte dei Conti può rivolgere in via esclusiva le proprie deleghe ma, secondo la stessa formulazione legislativa oltre che in base alla prassi consolidata, costituisce l'organismo che prioritariamente fornisce il supporto investigativo nell'ambito dei procedimenti contabili.

Va anche ricordato che nel 2008 è stato stipulato a tal fine anche un protocollo d'intesa tra Corte dei Conti e Guardia di Finanza, volto a rafforzare questa collaborazione.

In materia di spesa pubblica, vanno ricordati i rapporti di collaborazione che stabilmente la Guardia di Finanza intrattiene con il Ministero per lo Sviluppo Economico, la Ragioneria Generale dello Stato, il Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, l'Aifa (Agenzia italiana per il farmaco), l'Agea (Agenzia per le erogazioni in agricoltura), l'Ismea (Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare).

Il dispositivo di cui si avvale il Corpo per far fronte ai propri compiti istituzionali in materia si articola in un Organo centrale, vale a dire il Comando Generale (che

---

<sup>3</sup> Si tratta, rispettivamente, dell'art. 2, comma 4, del D.L. 15 novembre 1993, n. 453, convertito dalla legge 14 gennaio 1994, n. 19, e dell'art. 3, comma 8, della legge 14 gennaio 1994, n. 20.

fissa gli indirizzi strategici ed i piani operativi e cura i rapporti istituzionali e le relazioni internazionali), in Comandi territoriali ed in Reparti cosiddetti "speciali".

A livello territoriale tutti i Comandi operano nel settore, anche se le disposizioni organizzative interne, soprattutto per le questioni più complesse e per le attività su delega della Corte dei Conti, privilegiano essenzialmente i Nuclei di Polizia Tributaria, che hanno competenza provinciale.

La componente "speciale" della Guardia di Finanza è, a sua volta, impegnata nel comparto sia con il Nucleo Speciale Spesa Pubblica e Repressione Frodi Comunitarie, che effettua analisi a livello nazionale, sia con il Nucleo presso il Dipartimento per le Politiche Comunitarie, che è posto alle dipendenze funzionali del Ministro per le Politiche Europee.

L'attività del Corpo a contrasto degli illeciti comunitari si estrinseca nell'accertamento delle indebite percezioni e/o distrazioni di finanziamenti erogati sia nell'ambito della Politica Agricola Comune che dei fondi strutturali.

I controlli inerenti la regolarità degli aiuti comunitari si classificano in tre tipologie:

- \* controlli *ex ante* o a priori, che precedono il pagamento degli aiuti e sono finalizzati a valutare la conformità delle domande ai criteri fissati dalla normativa per l'assegnazione dei finanziamenti;
- \* controlli *ex post* o a posteriori, che intervengono dopo che i fondi sono stati versati ai destinatari e mirano ad appurare l'effettività delle prestazioni e dei progetti finanziati, e vengono selezionati in base a specifiche analisi di rischio, come previsto dalla normativa comunitaria;
- \* la terza tipologia, sulla quale si incardina l'azione ispettiva della Guardia di Finanza, è rappresentata da azioni più mirate e denominate "controlli antifrode", i quali sono condotti in base a sospetti di frode rilevati da organi di polizia, amministrativi e/o giudiziari. Tale categoria di controlli integra, in forma coordinata e comple-

mentare, gli interventi effettuati obbligatoriamente in base alle precedenti tipologie.

Sul piano internazionale va, poi, ricordato che diversi ufficiali del Corpo operano presso l'OLAF (Ufficio per la lotta antifrode) della Commissione europea, a Bruxelles.

E proprio a proposito del ruolo svolto dalla Guardia di Finanza nella lotta contro le frodi comunitarie può essere utile ricordare che si è ormai affermato in sede europea il principio che l'elevato numero di illeciti scoperti non significa, invero semplicisticamente e come in passato si è da taluni affermato, che il popolo italiano "commetta" più frodi di altri ma, piuttosto, che il nostro Paese si è da tempo dotato di un sistema di controllo efficace ed efficiente.

In altre parole, si è ormai sfatato il luogo comune, per anni presente in alcuni ambienti internazionali, secondo cui si riteneva che l'Italia fosse in testa alle poco lusinghiere classifiche sull'elevato livello di frodi per una maggiore "propensione" all'illecito e si è – finalmente e da tempo – riconosciuto sia in seno al Parlamento europeo, sia nell'ambito della Commissione che un alto numero di irregolarità segnalate è piuttosto l'effetto di un efficace assetto dei controlli.

L'importanza che tale specifico aspetto assume per il sistema di controlli nazionale rende utile un approfondimento. In proposito, il Parlamento europeo ha riconosciuto come un numero elevato di irregolarità comunicate alla Commissione *"non significa necessariamente un elevato livello di frode, ma può essere anche il risultato dell'efficacia dei dispositivi di controllo in atto e di una stretta cooperazione tra lo Stato membro e la Commissione"* medesima. Ancora, il Vice Presidente della Commissione e Commissario responsabile per l'amministrazione, l'audit e la lotta antifrode ha affermato che *"un alto numero di irregolarità segnalate non significa necessariamente che uno Stato membro sia colpito da un numero di attività fraudolente maggiore di un altro Stato. Piuttosto, ciò può essere il risultato di un efficace*

*ed incisivo sistema di controllo*". Sulla stessa linea le parole del già Commissario alle Politiche Regionali, Danuta Hubner, che sul fronte dell'analisi di rischio aveva elogiato l'Italia perché *"è l'unico Paese ad avere un proprio programma di controllo contro l'uso dei fondi da parte del crimine"*.

Non meno significative ed efficaci sono le considerazioni espresse dalla Commissione Controllo Bilanci del Parlamento europeo nelle relazioni annuali del 2008 e del 2009 in materia di tutela degli interessi finanziari della Ue: *"Premesse le considerazioni già enunciate circa il significato della scoperta di un elevato numero di frodi, questa Commissione ha, infatti, espressamente invitato l'OLAF a presentare nei suoi futuri rapporti annuali una dettagliata analisi delle strategie e delle misure poste in essere da ogni Stato membro nella lotta contro la frode e per la prevenzione e la identificazione delle irregolarità nei finanziamenti comunitari"*, ritenendo che *"il Rapporto, inerente il profilo di 27 Paesi, dovrebbe analizzare l'approccio seguito dalle autorità giudiziarie ed investigative nazionali e la quantità e qualità dei controlli eseguiti"*.

La stessa Commissione europea ha espresso considerazioni dello stesso segno nel Rapporto al Parlamento europeo e al Consiglio per il 2009, precisando, tra l'altro, che *"l'Italia e (... omissis ...) presentano i più alti tassi di frode tra gli Stati membri. Ciò, tuttavia, non significa che in quei Paesi vengano commesse più frodi quanto, invece, che essi sono in possesso di un efficiente sistema antifrode (sia in termini di capacità di scoprire le frodi che di comunicarle) in grado di produrre i più alti risultati"*.

Oggi, infatti, i dati di consuntivo di questo tipo non sono più utilizzati per stilare graduatorie fra gli Stati membri, che hanno a lungo penalizzato il nostro Paese a causa del numero di frodi accertate annualmente, ma sono più correttamente ed approfonditamente analizzati nel più ampio quadro delle strategie antifrode e dei sistemi di controllo.

## Principali sistemi di frode rilevati in danno della politica agricola comune e dei fondi strutturali<sup>4</sup>

Per fare un cenno su alcuni risultati conseguiti occorre, *in primis*, fare riferimento alle indagini svolte in materia di contributi pubblici nazionali e comunitari, come ad esempio quelle sulla nota legge 19 dicembre 1992, n. 488, che hanno portato alla scoperta di frodi rilevantissime con particolare riguardo alle Regioni del cosiddetto “obiettivo convergenza”, già “obiettivo 1”.

Il contesto criminale nel quale ci si trova ad operare risulta estremamente “flessibile” e particolarmente ricco di “soluzioni” che consentono di aggirare le norme procedurali per la concessione dei finanziamenti in oggetto.

Sulla base dell’esperienza acquisita, si osservano anche elevate specializzazioni nell’attuazione dei più svariati meccanismi (contabili, societari, commerciali, finanziari, ecc..) finalizzati ad ottenere indebitamente le somme messe a disposizione dalla UE e dallo Stato italiano con la Legge 488/92.

### *P.A.C.*

Per quanto attiene al comparto della P.A.C., in base all’esperienza operativa maturata, i soggetti maggiormente dediti alle frodi sono stati spesso individuati tra le aziende agricole e/o le organizzazioni di produttori che operano nei settori in cui la percezione degli aiuti è, tuttora, legata alla quantità di prodotto realizzato e/o trasformato.

In questo settore, le metodologie di frode maggiormente riscontrate sono quelle legate all’artificioso sovradimensionamento delle domande di aiuto, consistenti nella falsa dichiarazione:

- \* di una particolare coltivazione in aree geografiche non compatibili;
- \* di una superficie seminata superiore a quella reale;

---

<sup>4</sup> Per la trattazione di questa parte e per la comparazione con i sistemi di altri Paesi si è fatto riferimento al pregevole studio della Scuola di polizia tributaria della Guardia di Finanza *Frodi comunitarie: sistemi nazionali di monitoraggio e recupero* - 2009

- \* di un numero di piante maggiore rispetto a quelle esistenti.

I settori agricoli maggiormente interessati sono, sostanzialmente:

- \* l'ortofrutticolo;
- \* il vitivinicolo;
- \* l'agrituristico.

### *Fondi Strutturali*

In materia di F.S.E. i sistemi di frode più ricorrenti consistono:

- nell'utilizzo di fatture per operazioni inesistenti, aventi per oggetto sia prestazioni specialistiche di docenza, tutoraggio e collaborazione ausiliaria, sia acquisti di beni strumentali, che consentivano di documentare all'Ente erogatore spese di entità sostanzialmente superiore rispetto a quelle effettivamente sostenute;
- iscrizione al corso formativo di ignari soggetti;
- falsificazione delle firme sui documenti voucher formativi individuali condizionati;
- utilizzazione fraudolenta di documenti personali annessi ai contratti voucher, in alcuni casi privi di validità, forniti unitamente ai dati identificativi, già nella disponibilità del soggetto percettore dei finanziamenti;
- fittizia interposizione di altri soggetti, che mediante emissione di fatture per operazioni parzialmente inesistenti contribuiscono a far innalzare i costi relativi ai corsi oggetto di finanziamento.

In materia di FERS e/o 488/92, i sistemi di frode e gli espedienti cui si fa ricorso sono, essenzialmente, finalizzati a simulare i requisiti necessari per accedere ai finanziamenti in argomento, nonché il reale stato di avanzamento dei lavori.

I sistemi di frode più significativi che, per lo più in combinazione tra loro, vengono posti in essere dai soggetti coinvolti:

- Ricorso al contratto "chiavi in mano"



- Acquisto di macchinari non “nuovi di fabbrica”.
- Fittizio aumento del capitale sociale.

In conclusione, pur potendo risultare utile un quadro d'assieme dei risultati conseguiti dalla Guardia di Finanza nel settore a livello nazionale, eviterò in questa sede di fornire cifre, facendo rimando a quanto riassunto nell'allegato al presente documento.

Tuttavia, i dati del 2011 (*nel 2011 sono stati denunciati oltre 11.000 soggetti per avere percepito indebitamente 600 milioni di euro di provvidenze pubbliche, ed accertati danni erariali per 2 miliardi di euro e frodi in materia di spesa sanitaria per 280 milioni di euro*) evidenziano un bilancio oggettivamente ragguardevole, che denota un grande impegno investigativo ma che, soprattutto, fa comprendere quanto l'attività in questo comparto rivesta un ruolo fondamentale ed imprescindibile per la tutela degli interessi della collettività.

Non può sfuggire, infatti, la valenza –anche ai fini della compliance- di un'azione combinata di Organi dello Stato che da un lato mirano a reperire risorse e dall'altro vigilano sul corretto impiego delle stesse. Credo che la forza persuasiva di uno Stato vigile su questo versante non meriti dubbi. Specie in un momento storico in cui anche la comunicazione spinge nella direzione di lasciare intravedere al cittadino la possibilità di vedere aumentati i servizi di cui godere all'aumento del gettito tributario.

## 6. Gli altri sistemi nazionali

Infine, per completare il tema da svolgere, è necessario ripercorrere con riferimenti sintetici ma puntuali le modalità di funzionamento di altri sistemi nazionali sul versante del contrasto alle frodi.

Saranno esaminati, in tal senso, i sistemi francese, britannico e tedesco.

### *Il sistema francese*

Nel sistema francese, lo strumento privilegiato per la repressione delle infrazioni in materia di risorse proprie è costituito dal Codice delle dogane (CD).

L'art. 414 prevede il delitto di contrabbando nonché di importazione o esportazione senza dichiarazione di merci soggette a divieti o a forte tassazione.

Oltre alla confisca del corpo del reato e delle cose ad esso pertinenti, è stabilita una pena detentiva sino a 3 anni ed una pena pecuniaria oscillante da uno a due volte l'ammontare dei tributi evasi; tali pene sono aumentate rispettivamente fino a 10 anni e 5 volte i tributi evasi se l'attività fraudolenta riguarda merci pericolose per la salute, la moralità o la sicurezza pubblica.

Il successivo art. 415 prevede poi una particolare fattispecie di riciclaggio "transnazionale" - che si svolge cioè tra la Francia e l'estero - dei proventi risultanti direttamente o indirettamente da delitti doganali; detta fattispecie è punita con una pena detentiva da due a dieci anni, con la confisca dell'ammontare oggetto della violazione o di una somma equivalente e con un'ammenda compresa tra una e cinque volte il predetto ammontare.

L'art. 426 CD incrimina in particolare le false dichiarazioni sul tipo, valore ed origine delle merci nonché le condotte finalizzate, o aventi per effetto, l'ottenimento di un rimborso, esenzione, riduzione o di un qualsiasi vantaggio connesso all'importazione o all'esportazione.

Per quanto riguarda le uscite, e in particolare politica agricola comune e fondi strutturali, le previsioni del Codice delle Dogane sono suscettibili di applicazione anche a diverse azioni svolte nell'ambito della Politica agricola comune.

Tuttavia, la parte più significativa delle sanzioni penali applicabili ai settori agricolo e dei fondi strutturali è recata da tre distinte fattispecie del Codice Penale (CP).

Trova, infatti, applicazione il reato di truffa (art. 313 - 1CP), ovvero *raggirare, mediante abusi, artifici o raggiri, una persona, inducendola ad una dazione di denaro, beni o*

*altra utilità a pregiudizio suo o di terzi*, spesso utilizzata dalla giurisprudenza per sanzionare condotte fraudolente a danno degli interessi finanziari comunitari.

Altra fattispecie è quella recata dall'art. 441 – 6 CP, (*ottenere indebitamente da un organismo pubblico documenti attestanti la titolarità di un diritto, un'identità oppure un'autorizzazione*); analogamente, le false dichiarazioni finalizzate all'ottenimento indebito di sovvenzioni pubbliche.

Per quanto riguarda le frodi commesse nell'utilizzo di sovvenzioni regolarmente ottenute, l'art. 314 – 1 CP permette poi di reprimere lo sviamento di fondi o beni pubblici dagli scopi per i quali sono stati concessi.

### Organismi nazionali rilevanti ai fini degli interessi finanziari comunitari

Il sistema francese evidenzia particolare sensibilità sul problema delle frodi a danno degli interessi pubblici.

In questo contesto è stato recentemente attivato un complesso sistema di coordinamento antifrode che si articola in:

- \* un Comitato nazionale per la Lotta contro la Frode, presieduto dal Primo Ministro e composto dai Ministri competenti per il Lavoro, la Sicurezza sociale, la Salute, la Giustizia, la Difesa, gli Interni, l'Agricoltura e l'Immigrazione, che ha il compito di orientare la politica del Governo nella specifica materia;
- \* una Delegazione nazionale per la Lotta contro la Frode collocata presso il Ministero del Bilancio, composta dai rappresentanti dei servizi nazionali antifrode;
- \* Comitati locali per la Lotta contro la Frode, istituiti in via sperimentale, per rinforzare anche a livello periferico l'organizzazione dei dispositivi di controllo e di repressione.

Tale azione di raccordo globale si affianca ad una funzione di coordinamento dei controlli specifica nei settori della Politica agricola comune e dei Fondi strutturali che

già da anni è svolta, in particolare, dalla Commissione interministeriale di coordinamento dei controlli sulle operazioni, i beneficiari e i debitori dei fondi comunitari agricoli di garanzia e dalla Commissione interministeriale di coordinamento dei controlli.

La Corte dei conti francese svolge una generale funzione di audit esterno ogniqualvolta l'utilizzazione di fondi comunitari ha ripercussioni sulle finanze pubbliche.

Sul piano investigativo, tra gli organismi maggiormente titolati ai fini in esame, si deve menzionare il Servizio Doganale di Polizia Giudiziaria il cui personale, nei termini stabiliti dall'art. 28 – 1 del Codice di Procedura Penale (CPP)<sup>10</sup>, è abilitato alla ricerca e constatazione, tra l'altro, delle infrazioni relative alla protezione degli interessi finanziari dell'Unione europea.

Anche la Polizia Nazionale dispone di unità specializzate per la protezione degli interessi finanziari dell'UE. A livello centrale, nell'ambito dell'Ufficio Centrale di Repressione della Grande Delinquenza Finanziaria (OCRGDF), opera una Brigata Centrale di repressione delle frodi comunitarie.

Gli appartenenti alle succitate unità speciali non dispongono peraltro di poteri ulteriori rispetto a quelli attribuiti al restante personale della polizia giudiziaria.

### ***Il sistema britannico***

Il Regno Unito consta di tre distinte giurisdizioni penali: Inghilterra e Galles, Scozia e Irlanda del Nord.

In nessuna delle tre giurisdizioni esiste un Codice Penale, così come è invece possibile trovare in altri Stati europei. Tuttavia, pur essendo Paesi di *common law*, nel corso degli anni le fattispecie (cosiddette *offences* che non hanno una base statutale ed esistono semplicemente in quanto il Giudice le ha ritenute tali nel passato) sono state integrate da una serie di fattispecie legislative dettagliatamente formulate con *acts* del Parlamento.

Oggi la tendenza risulta invertita e nel sistema

inglese molte fattispecie penali sono basate su atti normativi.

Per quanto attiene alle frodi in danno alla Comunità, sebbene non esista una fattispecie che le descriva a fattor comune, numerose sono comprese in casi tipizzati da una specifica *criminal law* inglese. Un esempio in particolare è dato dalle false dichiarazioni al fine di ottenere sovvenzioni o sussidi comunitari che integrano una o più delle fattispecie criminali di cui al paragrafo 15 del *Theft Act* 1968.

L'ordinamento britannico, *rectius* inglese, non conosce nella propria teoria generale del diritto una distinzione netta tra il diritto amministrativo e gli altri settori del diritto e dunque anche in materia amministrativa si applicano gli stessi principi generali che regolano il controllo giudiziario negli altri casi.

In generale i *Revenue Departments* applicano le sanzioni penali e lo fanno spesso davanti alle *Magistrates Courts* e davanti ad altri organi giudicanti. In alcuni casi anche il *Crown Prosecution Service* e/o il *Serious Fraud Office* possono applicare sanzioni penali.

Il recupero delle somme erogate indebitamente è previsto a carico delle Amministrazioni competenti e costituisce quindi un obbligo giuridico per gli Stati membri.

Un settore particolarmente regolamentato, con la previsione di sanzioni amministrative, penali e procedure di recupero, è quello della Politica Agricola Comune. La legislazione inglese, fondata sul *National Audit Act* prevede che attraverso la sentenza il giudice determini anche l'importo indebitamente percepito e condanni il colpevole alla restituzione. Questa disposizione costituisce uno strumento di tutela degli interessi finanziari dell'Unione molto efficace.

Invece nel settore dei Fondi Strutturali le indebite erogazioni non prevedono l'applicazione di sanzioni amministrative, ma solo obblighi di recupero accanto alla repressione penale. In genere le sanzioni comminate dalle Corti britanniche riguardano soprattutto il Fondo Sociale Europeo (FSE).

Le tipologie di frodi riguardano, ad esempio, vicende in materia di utilizzazione di fondi FSE da parte di college britannici, per i quali è stato constatato che «gli stanziamenti dell’FSE non erano stati utilizzati in modo corretto, in quanto né i contenuti dei corsi dell’FSE, né gli studenti interessati si differenziavano dall’attività principale dei college. Gli studenti venivano scelti a caso dalla banca dati del college e i loro dipendenti non erano neanche informati in merito alla loro posizione». Numerose sono anche le irregolarità nell’utilizzo di fondi FSE per la formazione professionale. Le infrazioni relative al settore Feoga hanno riguardato, invece, l’esistenza di reti di imprese controllate dagli stessi proprietari o amministratori. In molti casi si tratta di società *off-shore*, con sede nei paradisi fiscali britannici, costituite contemporaneamente all’approvazione dei progetti e al solo scopo di ottenere fondi comunitari per servizi praticamente inesistenti.

In seguito alle sempre più incisive pressioni internazionali dirette a limitare il ruolo dei paradisi fiscali nell’economia internazionale, il governo inglese ha ritenuto necessario assumere una posizione ufficiale nei confronti dei paradisi fiscali d’oltremare, ossia di quegli Stati che, pur autonomi, vedono ancora nella Gran Bretagna il loro rappresentante esterno nonché il principale referente politico ed economico.

Già nel 1999 con l’elaborazione di un libro bianco (Rapporto Edwards) che ha mirato a uniformare la normativa di questi Paesi alle indicazioni provenienti delle organizzazioni internazionali (ad esempio l’OCSE) impegnate a limitare il ruolo dei paradisi fiscali nel sistema economico mondiale.

L’orientamento del *Treasury Department* britannico evidenzia oggi la necessità di procedere ad un notevole miglioramento nello scambio di informazioni fra le autorità fiscali nell’ottica di contrastare non solo l’evasione fiscale ma anche le principali pratiche elusive legate all’utilizzo di strutture societarie residenti in un paradiso fiscale.

In ragione del già ricordato principio di diretta

responsabilità nazionale nel perseguimento delle frodi, che possono non risultare a carico dello Stato solo a condizione che lo stesso Stato abbia adottato adeguate misure repressive e di recupero, anche il sistema britannico ha una struttura di Servizi antifrode che opera in stretta cooperazione con la Commissione Europea per assicurare l'effettiva tutela degli interessi finanziari della Comunità e realizzare una incisiva lotta contro la frode.

*Organismi nazionali rilevanti ai fini della gestione degli interessi finanziari comunitari*

I Fondi Strutturali ed il Fondo per la Politica Agricola Comune costituiscono i capitoli di spesa dell'Unione Europea in Gran Bretagna che, dal suo ingresso nell'Unione Europea, beneficia di trasferimenti finanziari legati ai Fondi europei. In Gran Bretagna, la rete informativa finalizzata alla divulgazione dell'esistenza e della disponibilità di tali Fondi è molto sviluppata ed il processo di consultazione per la definizione dei Piani è molto ampio, tanto che la pianificazione dei Fondi richiede circa due anni.

L'erogazione dei Fondi è, di regola, competenza del Ministero per il Commercio e l'Industria che opera, per alcuni Fondi, in collaborazione con altri dipartimenti.

Nel Regno Unito le Autorità incaricate di controllare la politica di spesa e, nell'ambito di questa, la correttezza dell'assegnazione e dell'utilizzo dei Fondi comunitari sono tre:

- a) un comitato permanente della Camera dei Comuni (*Public Accounts Committee*);
- b) l'ufficio che ha il compito di controllare la correttezza della spesa pubblica, dei bilanci dell'esecutivo e dei suoi dipartimenti (*Comptroller and Auditor General*);
- c) un organo tecnico indipendente (*National Audit Office*).

Il *National Audit Office* (NAO), la Corte dei Conti britannica, posto alle dipendenze del *Comptroller and Auditor General*, svolge un ruolo analogo alla Corte dei

conti italiana. Il NAO svolge due tipi di attività: il *financial audit* e il *value for money audit*.

Il *financial audit* è un controllo di natura strettamente finanziaria e di revisione contabile, finalizzato a verificare che le somme stanziare dal Parlamento siano impiegate dalle Amministrazioni in modo conforme alle norme di contabilità pubblica e agli indirizzi dati dal Parlamento.

Il *value for money audit* ha lo scopo di verificare la *performance* delle organizzazioni pubbliche soggette al controllo attraverso un'analisi di dettaglio sia di attività specifiche svolte dalle Amministrazioni statali, sia di alcune categorie di servizi pubblici erogati.

### La tutela degli interessi finanziari comunitari

In Gran Bretagna, la tutela degli interessi finanziari della Comunità si fonda su due cardini:

- a) la violazione di una norma comunitaria;
- b) l'esistenza di un danno finanziario. Anche in Gran Bretagna, infatti, l'atto lesivo degli interessi finanziari della Comunità è innanzitutto una irregolarità che comprende anche l'esito di una condotta fraudolenta attiva o omissiva.

Nel caso di semplici irregolarità si applicano solo "misure amministrative", nel caso di irregolarità intenzionali (frodi) "sanzioni amministrative", nel caso di frodi gravi la Gran Bretagna è tenuta a prevedere sanzioni penali.

Nel quadro delineato dalla Convenzione, che impone a ciascuno Stato membro l'adozione delle misure necessarie ad adeguare la legislazione interna per la repressione degli illeciti con la previsione di fattispecie penali ed amministrative, nonché la cooperazione giudiziaria per vicende riguardanti più Stati, si colloca l'attività ispettiva di controllo dei Fondi comunitari del *Serious Fraud Office*.

Il *Serious Fraud Office* fu creato nel 1987 con la legge sulla giustizia penale; la sua competenza è limitata



agli affari non ordinari per gravità e complessità. In questo ambito di competenza cumula i ruoli d'indagine e di azione giudiziaria, che tradizionalmente risultano distinti (tra la polizia da un lato e il *Crown Prosecution Service* dall'altro).

Nella sua azione si può giovare di poteri speciali che le istanze repressive ordinarie non hanno, quali ad esempio:

- \* formulare domande o richiedere l'esibizione di documenti a qualsiasi persona che disponga di informazioni pertinenti; il rifiuto di rispondere a tali domande o il fatto di fornire delle risposte false o incomplete costituisce un'infrazione penale;
- \* disporre il deferimento alla *Crown Court* (tribunale penale superiore) di una causa esaminata dalla *Magistrates Court* (tribunale inferiore).

Nel 2003, per dare più peso all'attività di controllo, due circolari del *Treasury Department* hanno rafforzato e ridefinito le competenze della polizia tributaria, indicata come forza di polizia nelle materie economiche e finanziarie. In particolare il documento individua un "modello inglese" di lotta alle frodi, articolato su:

a) un ufficio responsabile della lotta alle frodi forte ed indipendente, con protezione legale dalla destituzione, come il *Comptroller and Auditor General*;

b) un ufficio con ampio potere di avviare indagini di propria iniziativa.

Con il regolamento in questione, nell'ambito del *Treasury Department*, è stata istituita un'articolazione con le caratteristiche del *Comptroller and Auditor General* deputata al controllo della spesa pubblica in generale ed in particolare al contrasto delle frodi concernenti le sovvenzioni comunitarie.

Il *National Audit Office* e l'OLAF hanno sottoscritto, nel 2005, un accordo di cooperazione per la reciproca assistenza amministrativa, in particolare per quanto concerne lo scambio spontaneo o su richiesta di informazioni rilevanti per la prevenzione e l'individuazione delle frodi e di

tutte le attività illecite lesive degli interessi finanziari della Comunità e a danno degli interessi finanziari del Regno Unito.

In proposito va ricordato che la legislazione britannica attribuisce ampi poteri all'Amministrazione finanziaria per la tutela degli interessi finanziari della Comunità.

Il *Fraud Act 2006*, entrato in vigore nel gennaio del 2007, è diretto specificamente a facilitare lo svolgimento delle indagini ed il perseguimento delle frodi nel Regno Unito. I reati di frode previsti comprendono tre macroaree:

- a) la falsa rappresentazione (section 2);
- b) la mancata rivelazione di informazioni (section 3);
- c) l'abuso di posizione (section 4).

Un elemento significativo del *Fraud Act 2006* è ravvisabile nella disciplina della prova favorevole al soggetto vittima della frode.

La punizione delle frodi fiscali viene quindi effettuata in base a figure più generali di reato, elaborate dalla tradizione di *common law* o da disposizioni legislative. Ai fini di tali reati l'Amministrazione tributaria si presenta, quindi, come un ordinario creditore, depauperato od ingannato.

Questa configurazione del diritto tributario inglese ha fatto sì che, per quanto riguarda la frode ai danni degli interessi finanziari della Comunità (articoli 1 e 2 della convenzione PIF), la Gran Bretagna non si sia conformata completamente alle disposizioni in materia, dal momento che sussisterebbe il rischio che alcune tipologie di frode relative alle spese comunitarie non siano soggette ad incriminazione.

In particolare, la normativa presenta delle incertezze per quanto attiene alla distrazione di fondi.

### ***Il sistema tedesco***

In Germania, con il termine "Betrug" si intende genericamente il reato di "truffa" o "frode" – come definito dall'art. 263 c.p.

L'art. 264 dello stesso codice "truffa in sovvenzioni": nella norma in esame, infatti, si fa riferimento non solo alle truffe ai danni del bilancio dell'Unione Europea, bensì a tutte quelle condotte illecite che prevedono un indebito arricchimento finanziario originato da Enti/Organi federali, regionali ecc..

### L'Autorità doganale; lo Zoll e lo Zollkriminalamt

I controlli relativi all'esportazione di prodotti agricoli, sono generalmente demandati alla Dogana (lo *ZollKriminalAmt* - ZKA -). Ulteriori misure volte a scongiurare eventuali depauperamenti al bilancio comunitario prevedono controlli spettanti all'Autorità Federale delle Dogane.

Nel settore della lotta al crimine economico/finanziario, lo Zoll svolge un ruolo molto importante, soprattutto con il qualificato apporto fornito dal predetto ZKA che coordina le stesse nel contrasto al traffico di sostanze stupefacenti, al contrabbando di tabacchi lavorati esteri (TLE), alle frodi all'Unione Europea - comparto agrario, oltre che essere attore principale in Germania nella lotta alla contraffazione dei marchi (solo per citare alcuni settori rilevanti della propria attività).

Le Autorità di Polizia, come di seguito enucleate, hanno - generalmente - competenza regionale o locale; nei casi particolarmente gravi e di interesse nazionale, il titolare delle indagini è il *BundesKriminalAmt*.

Il BKA indaga su casi di criminalità internazionale di particolare rilevanza o difficoltà investigativa; inoltre, ha la responsabilità della protezione degli Organi Costituzionali Federali. Il suo mandato principale si sviluppa su quattro punti:

- \* funzioni di "agenzia centrale" e di coordinamento delle attività di polizia;
- \* attività investigative finalizzate a: contrasto al traffico di armi, esplosivi e stupefacenti; lotta al riciclaggio di denaro di provenienza illecita; contrasto al terrorismo internazionale; gravi casi di estorsione, delegati dal Procuratore Federale; lotta al crimine informatico non-

ché ai crimini finanziari ed economici;

- \* rapporti internazionali;
- \* attività di prevenzione e di protezione dei rappresentanti degli Organi costituzionali federali e degli ospiti dello Stato.

## 7. Conclusioni

In conclusione, i principi fissati dal Trattato a tutela degli interessi finanziari delle Comunità e la conseguente diretta responsabilità nazionale nel perseguimento delle frodi, impongono un'azione combinata tra Stati membri ed Istituzioni comunitarie.

All'interno degli Stati e in particolare dell'Italia, l'azione coordinata tra Organi che da un lato mirano a reperire risorse e dall'altro vigilano sul corretto impiego delle stesse assume una valenza -anche ai fini della compliance- che non può sfuggire.

In tale contesto, credo che la forza persuasiva di uno Stato vigile su questo versante non meriti dubbi. Specialmente in un momento storico in cui anche la comunicazione spinge nella direzione di lasciare intravedere al cittadino la possibilità di avere più servizi di cui godere all'aumento del gettito tributario.

## Riordino del sistema dei controlli

**Renato Loiero**

Ringrazio dell'invito, cercando di adempiere all'invito a stilare alcune brevi conclusioni.

Desidero premettere che tutte le iniziative di aggiornamento giungono a noi sempre gradite atteso che la condivisione delle conoscenze, per la categoria dei consiglieri parlamentari, caratterizzata da una professionalità tipicamente interdisciplinare, è sempre proficua.

Su chi è chiamato a stilare le conclusioni di un incontro seminariale del livello di quello odierno grava l'onere di non dimenticare, per quanto possibile, il contributo di alcuno dei partecipanti, mentre incontra il limite, attesa la compiutezza delle analisi che sono state formulate, di ripetere concetti già espressi; per questo motivo cercherò di essere sintetico sulle conclusioni approfondendo in particolare il tema che è stato accennato prima e cioè quello dei controlli, il cui riordino è stato operato con il decreto legislativo n. 123 del 2011 attuativo della delega di cui agli articoli 49 e 42 in parte della legge 196 del 2009.

Alcuni dei relatori hanno fatto dei riferimenti storici; può essere utile a tale proposito rammentare quanto sancisce il 15° articolo della dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e del cittadino: "La società ha il diritto di chieder conto a ogni agente pubblico della sua amministrazione". In questi termini, il tema dei controlli e della resa del conto quale aspetto pregnante della democrazia moderna, appare innervata dunque nella cultura occidentale, ed europea in particolare.

I precedenti interventi di Chiara Goretti e di Angelo Cuva si inseriscono nel tema della implementazione del dettato dell'articolo 97 della Costituzione, e quindi del buon andamento e dei tre principi in cui esso si sostanzia: l'efficienza, l'efficacia e l'economicità.

Desidero anche formulare una breve riflessione preliminare in ordine all'efficienza economica generale, con

riferimento al macrotema che si pone in questi mesi: quello di individuare i presupposti affinché l'unione monetaria possa superare le sue difficoltà recenti.

Alla fine del secolo scorso, Paul De Grauwe sistematizzò la teoria delle *optimal currency areas*, una serie di contributi iniziata con il lavoro di Robert Mundell del 1961 con un articolo che si inseriva nel dibattito sui vantaggi e svantaggi dei regimi dei cambi fissi o flessibili.

In estrema sintesi, queste elaborazioni evidenziano come un'area valutaria produce gli effetti previsti o auspicati nella misura in cui vi è una progressione economica uguale e omogenea dei singoli Paesi, oltre che flessibilità dei prezzi e salari. Diversamente, in caso di *shocks* asimmetrici e quindi di divergenza tra i tassi di crescita, si pongono, semplificando, solo due possibili soluzioni: o vi è mobilità, al limite anche perfetta, dei fattori produttivi oppure gli scompensi devono essere controbilanciati da trasferimenti intergovernativi. E' chiaro che la prima condizione è difficile da realizzarsi e a nessuno sfugge la problematicità dell'attuazione politica dei trasferimenti intergovernativi ma soprattutto non sfugge la problematicità politica delle conseguenze della ridotta mobilità del fattore lavoro in questo quadro concettuale.

Nello scenario di *policy* che si pone per i prossimi anni, per tutti i paesi UE, la sfida principale è dunque quella di assicurare piena stabilità all'integrazione europea, anzitutto sul piano politico, coniugando l'economia di mercato con una rigorosa *governance* della finanza pubblica, che assicuri la massima sostenibilità della stessa anche in un orizzonte di medio e lungo periodo, come richiesto dagli accordi internazionali, e segnatamente dal cosiddetto *fiscal compact*.

Questa riflessione preliminare introduce il tema dell'efficienza dell'azione pubblica e quindi, indirettamente, il ruolo che hanno i controlli come momento di indefettibile verifica e confronto, a posteriori, tra i risultati raggiunti e le risorse assorbite dal settore pubblico, aspetti d'anzì citati con riferimento alla qualità della spesa e alla produttività.

Clemente Forte ha efficacemente riassunto l'evoluzione della nostra normativa contabile nei decenni trascorsi. Può essere singolare notare come tale normativa appaia connotarsi per una sorta di obsolescenza *standard* decennale che parte dalla legge 468 del '78, modificata alla fine degli anni '80 con la legge n. 362 del 1988. Alla fine degli anni '90 vedono la luce sia la riforma del bilancio dello Stato attuata con la legge n.94 del '97 sia la legge n. 208 del '99. Alla fine di questa decade è stato completamente riaggiornato il quadro per effetto della legge n. 196 del 2009.

Sempre sul punto delle procedure parlamentari di esame dei documenti di finanza pubblica, con riferimento ad un problema che interessa il versante parlamentare, ovvero la tempistica, devo rammentare che per la presentazione del DEF la legge di contabilità ha previsto un termine per il governo, ovviamente da intendersi a carattere ordinatorio del 10 aprile, mentre l'obbligo di presentazione agli organi comunitari è il 30 aprile. Si tratta dunque di un termine breve, di soli venti giorni e si aggiunga pure che è un termine che non necessariamente viene rispettato, come è accaduto per l'ultimo documento. Senza soffermarsi sui motivi specifici del ritardo, ciò che ne consegue è il rischio di una eccessiva compressione dei tempi del dibattito parlamentare, particolarmente discutibile atteso anche che con il cosiddetto semestre europeo e col rafforzamento della sua terza parte, cioè il PNR, lo strumento principe del coordinamento della convergenza delle politiche economiche ha assunto un'importanza specifica nell'ambito della nuova governance europea.

Riprendendo anche l'annotazione di Clemente Forte in ordine agli effetti dell'ipertrofia normativa, va ricordato, nel caso di specie, che il tema relativo all'armonizzazione dei conti pubblici è stato affrontato per il tramite di due deleghe legislative distinte per cui l'interprete dovrà confrontarsi con due testi distinti ma in gran parte sovrapponibili per quanto riguarda appunto l'armonizzazione dei conti pubblici degli enti territoriali da un lato e gli altri enti non territoriali dall'altro.

In ordine alla sollecitazione di Paolo Visca, sulla

necessità di sistematizzazione della tematica della *spending review*, rilevo come il tema abbia visto, nell'ultimo biennio, il sovrapporsi di differenti meccanismi di analisi e revisione della spesa pubblica. Si può citare, a tale ultimo proposito, quanto prevede il citato decreto legislativo 123 del 2011 agli articoli 4 e 25 laddove si sancisce una definizione precisa di analisi e valutazione della spesa. In particolare, ivi si stabilisce che l'analisi e valutazione della spesa delle amministrazioni centrali dello Stato è svolta secondo un programma di lavoro triennale. Va segnalato, in proposito, anche il comma 3 dell'articolo 25 dove si stabilisce che nell'ambito dei nuclei è svolta la verifica delle attività previste dall'articolo 9 del decreto-legge 185 del 2008 e delle successive due manovre triennali di cui ai decreti-legge n. 78 e 102 del 2009, con riferimento, in particolare, all'analisi delle cause di formazione dei debiti pregressi oltre che alle proposte di revisione delle correlate procedure di spesa.

Questi aspetti si connettono anche con la riforma del bilancio dello Stato perché è previsto anche che i nuclei collaborano, inoltre, al completamento della riforma del bilancio dello Stato di cui all'articolo 40 della legge 196 del 2009. Rilevante anche la previsione di un puntuale riesame della ripartizione delle spese in non rimodulabili e rimodulabili, ovviamente con l'auspicio di ridurre il più possibile il novero delle prime a favore delle seconde.

Venendo al tema specifico dei controlli e quindi al riordino di cui al citato decreto legislativo 123 del 2011, vorrei sottolineare, per brevità, alcuni punti di innovazione di particolare momento per gli operatori della materia. Segnalo, per esempio, l'articolo 2, in cui si specifica l'ambito del controllo di regolarità laddove, con riferimento al controllo di regolarità amministrativa e contabile si precisa che esso ha per oggetto gli atti aventi riflessi finanziari e, proprio perché si tratta di un provvedimento essenzialmente ricognitivo, sono fatte salve le competenze della Corte dei conti e anche degli altri organi di controllo presenti nell'amministrazione pubblica, facendo salve tutte le speciali disposizioni in materia di controllo vigenti.

Va segnalato poi, in particolare, per quanto riguarda



il controllo preventivo, il contenuto dell'articolo 5, dove si ribadisce che sono assoggettate a controllo preventivo di regolarità amministrativa e contabile tutti gli atti dai quali derivano effetti finanziari per il bilancio dello Stato, ed indipendentemente da ciò, quelli di cui alla elencazione tassativa che è fatta al comma 2. Quindi, non rientrano in questo novero alcuni atti che in precedente lo erano. Ciò rappresenta una importante innovazione rispetto al tema dell'ambito applicativo del controllo, con effetti riduttivi in quanto la dizione utilizzata, effetti finanziari per il bilancio dello Stato, appare escludere tutti gli atti dai quali non consegue l'ordine di pagare mentre vi rientrano in sostanza tutti quelli che transitano attraverso il sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato oltre poi ai provvedimenti dai quali conseguono una variazione patrimoniale o provvedimenti di gestione degli stati di previsione. Segnalo, di converso, nell'ambito degli atti che sono in ogni caso soggetti al controllo preventivo e quindi indipendentemente dalla presenza del requisito della presenza di effetti finanziari, quelli della lettera b), dove si prevede che debbano essere in ogni caso soggetti a controllo gli atti dai quali deriva il riconoscimento di debito. Ricordo, in proposito, che in questo caso ne consegue l'obbligo dell'informativa alla procura della Corte dei conti. I due tradizionali aspetti del controllo preventivo contabile e amministrativo sono disciplinati negli articoli 6 e 7, due disposizioni che in realtà rappresentano una endiade normativa in quanto costituiscono due momenti di un procedimento unitario di controllo.

In ordine all'articolo 6, segnalo la circostanza che al comma 2 sono indicati esplicitamente gli atti di spesa che danno luogo ad ipotesi di controllo cosiddetto bloccante ed in particolare rileva quanto previsto alla lettera b) laddove si indicano gli atti per i quali la spesa eccede lo stanziamento cioè il superamento del tetto di spesa. Il termine del controllo è quello unificato, all'articolo 8, di 30 giorni.

È rilevante anche l'articolo 10, che va segnalato per gli effetti che conseguono alle osservazioni dell'ufficio preposto al controllo.

Brevemente, vorrei introdurre anche il tema dell'ef-

ficacia dei controlli, sul quale segnalo il recente contributo monografico di Antonio Leo Tarasco, laddove si opera una disamina attenta degli effetti del sistema dei controlli in Italia con particolare riferimento proprio al ruolo della Corte dei conti.

Dall'articolo 10 del decreto emerge il carattere non impeditivo delle osservazioni, laddove si stabilisce che ricevute le osservazioni il dirigente responsabile comunica, entro trenta giorni, se intende modificare o ritirare il provvedimento. Il dirigente comunque, può disporre di dare comunque seguito al provvedimento, intendendosi quindi dare un maggior contenuto di certezza normativa rispetto appunto agli effetti dei controlli.

Anche in questo caso vi sono delle deroghe. Al comma 3 è infatti prevista l'esclusione della possibilità di disporre l'ulteriore corso del provvedimento in specifici casi. In particolare, segnalo la lettera a) ove si ricomprendono nel novero i provvedimenti non sorretti da un'obbligazione giuridicamente perfezionata (questa è la dizione, giova rammentarlo, di cui all'articolo 34 della legge 196 del 2009). La valenza di questa innovazione normativa, riferita all'obbligazione giuridicamente perfezionata, è a tutti nota.

Ritornando al tema dell'analisi e valutazione della spesa di cui all'articolo 25 del decreto 123 del 2009, va premesso che il decreto è un atto essenzialmente ricognitivo ma che ha fatto sintesi rispetto a un complesso *corpus* normativo comunque articolato, ed infatti l'ultimo articolo provvede a una serie di abrogazioni. Difatti, come ha ricordato Clemente Forte, la legge n. 196 ha un seguito attuativo ancora non concluso. L'articolo 50 della legge prevede appunto una delega per l'emanazione di un testo unico della normativa contabile che è ancora diffusa in diverse fonti. Più in generale, si può dire che l'assetto normativo italiano appare ancora carente sulla semplificazione normativa perché su molti ambiti, per citare solo gli appalti, in numerosi casi le fonti sono ancora troppe.

In risposta a quanto acutamente rilevato dal collega Daniele Ravenna, sul ruolo della Corte, che è ovviamente interlocutore privilegiato, segnalo che la copiosa mole di

documentazione, a cominciare dai referti previsti da depositarsi in Parlamento è notevolissima. Chi ha avuto modo di leggere le note del Servizio del bilancio può notare come la Corte dei conti venga citata come l'organo di controllo per eccellenza, senza necessità di ulteriore aggettivazione. Non vi è dunque possibilità di equivoco su quale sia l'organo di controllo nell'apparato istituzionale italiano.

Il voluto richiamo alla magistratura del controllo trova piena collocazione nell'ambito dell'evoluzione storica dell'amministrazione italiana, in cui - si può dire da sempre - sono stati posti su differenti piani di definizione gli ambiti del controllo "interno", il cosiddetto controllo-attività propriamente riferiti agli organi erariali responsabili della gestione contabile dello Stato, rispetto a quelli esterni esercitati dalla Corte dei conti, rientranti questi ultimi in una nozione funzionale ad assicurare la più generale conformazione degli andamenti gestionali, agli atti ed istituti previsti dalle norme di contabilità generale dello Stato.

Rimanendo nell'ambito della dottrina parlamentaristica, segnalo come il Regolamento del Senato, agli articoli 131, 132 e 133 preveda un ruolo rilevante che può essere dato alle relazioni della Corte dei conti. In particolare, l'articolo 131, mentre il 132 riguarda la possibilità di esame dei decreti registrati con riserva e il 133 la facoltà delle Commissioni di chiedere al Presidente del Senato di invitare la Corte a fornire informazioni. L'articolo 131, ancorché si tratti di un articolo assolutamente inattuato, prevede una specifica procedura di esame della Relazione della Corte dei conti sulle relazioni sugli enti sovvenzionati dallo Stato. Si tratta comunque di un ampio novero, se si pensa solo alle relazioni sulla gestione delle Regioni piuttosto che degli enti locali e quindi di documenti sui quali ci si potrebbe soffermare. Ancorché esistano gli strumenti regolamentari per effettuare comunque degli esami in sede di affare assegnato o in altro modo va sicuramente segnalato che questo articolo 131 potrebbe essere paradigmatico rispetto all'evoluzione che può esserci del rapporto tra Parlamento e Corte. L'articolo 131 prevede che le relazioni della Corte dei conti sugli enti ai quali lo Stato contribui-

sce in via ordinaria sono contemporaneamente assegnate alle Commissioni competenti per materia ed alla quinta. E' previsto che le Commissioni affidano ad uno o più Senatori, per ciascun ente o gruppo di enti, l'incarico di studiare le relazioni. E' previsto che entro il mese di giugno di ciascun anno le Commissioni competenti per materia inviano alla quinta Commissione permanente un rapporto. Anche in questo caso, a livello regolamentare vi sarebbe dunque un efficace strumento. Ciò dimostra come spesso il problema non è sempre avere lo strumento o una procedura *ad hoc*, ma appunto verificare quanto e se quella procedura viene attuata.

In proposito, va sottolineato che la stessa evoluzione del controllo esercitato dalla Corte dei conti sugli enti pubblici o comunque dotati di autonomia, parallelamente alle nuove forme di organizzazione dell'intervento del soggetto pubblico nell'economia, ha fatto sì che tale controllo si estendesse progressivamente anche a soggetti societari di diritto comune in cui l'Amministrazione rivestisse il ruolo di azionista di maggioranza o strategico.

E' da ritenersi, in tal senso, che le norme regolamentari a presidio dell'esame parlamentare dei referti della Corte dei conti, originariamente stabiliti sugli enti sovvenzionati dallo stato, sia quindi da intendersi esteso anche ai referti che investono tali strumenti di intervento del soggetto pubblico nell'economia.

Vi ringrazio.





## Convegni e seminari pubblicati dal Senato

23. Le regole del gioco. Atti del convegno di presentazione dell'indagine conoscitiva sul settore dei giochi e delle scommesse. Roma, 2004
4. Gli statuti regionali giunti al traguardo: un primo bilancio Seminario di studi, Roma 3 marzo 2005, ottobre 2005
5. Atti del convegno di presentazione dell'indagine conoscitiva su aspetti finanziari, monetari e creditizi connessi all'allargamento dell'Unione Europea, gennaio 2006
6. Fra tradizione e futuro: il lungo cammino delle donne. Atti del convegno, Roma 16 gennaio 2006, marzo 2006.
7. L'Italia a misura di bambini e adolescenti. Giornata nazionale per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Palazzo Giustiniani 20 novembre 2006, febbraio 2007.
8. Le dichiarazioni anticipate di volontà sui trattamenti sanitari. Palazzo della Minerva 29 e 30 marzo 2007, settembre 2007
9. Giornata di lavoro sui rifiuti speciali. Palazzo della Minerva 9 luglio 2007, aprile 2008
10. Esercizio della libera professione intramuraria. Atti del convegno di presentazione dell'indagine conoscitiva. Sala Zuccari 12 marzo 2008, aprile 2008
11. Commemorazione di Pietro Scoppola. Sala Zuccari, 17 gennaio 2008, aprile 2008
12. Verso un Garante dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Palazzo della Minerva, 25 giugno 2007, aprile 2008
13. Adozione, affidamento, accoglienza dei minori in strutture, soggiorni solidaristici e cooperazione internazionale. Proposte a confronto. Palazzo San Macuto, 16 luglio e 8 ottobre 2007, aprile 2008
14. La violenza sulle bambine e sui bambini. Palazzo della Minerva, 29 ottobre 2007, aprile 2008
15. Giornata nazionale per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Palazzo del Quirinale, 20 novembre 2007, aprile 2008
16. Bambini e adolescenti nella carta stampata. Palazzo San Macuto, 3 dicembre 2007, aprile 2008
17. Bambini, adolescenti e valore del libro. Palazzo San Macuto, 29 gennaio 2008, aprile 2008
18. Il linguaggio della Costituzione. Palazzo della Minerva, 16 giugno 2008
19. Attuazione del procedimento "taglia leggi". Problemi, proposte e prospettive. Palazzo San Macuto, 31 marzo, 2 e 21 aprile 2009, luglio 2009
20. Le Minoranze linguistiche in Italia a dieci anni dalla legge n. 482 del 1999. Palazzo della Minerva 22 febbraio 2010, maggio 2010
21. Giustizia! In nome della legge e del popolo. Sala Zuccari 28 e 29 luglio 2011, gennaio 2013
22. Giornata nazionale di studio sulla salute e sulla sicurezza sul lavoro. Sala Zuccari 25 giugno 2012, marzo 2013