

Management locale

ISSN 2420-7845

Rivista di amministrazione, finanza e controllo



IL BARATTO AMMINISTRATIVO

Orientamenti della giurisprudenza consultiva della corte dei conti

**“Le politiche pubbliche, la loro gestione, il loro controllo. Sviluppo economico e tutela delle giovani generazioni.
A margine del Piano nazionale per il Sud.”**

“Ici/imu su aree destinate a parcheggio pubblico”

“L’esercizio provvisorio, regole da osservare.”

IN QUESTO NUMERO

5	“Il baratto amministrativo: orientamenti della giurisprudenza consultiva della corte dei conti.” <i>di Marco Scognamiglio</i>
13	“Le politiche pubbliche, la loro gestione, il loro controllo. Sviluppo economico e tutela delle giovani generazioni. A margine del Piano nazionale per il Sud.” <i>di Rosario Scalia</i>
49	“La Pubblica Amministrazione e le Società Partecipate. Elaborazione del bilancio consolidato ed il necessario ausilio del principio OIC 11 – finalità e postulati del bilancio d’esercizio (Seconda parte)” <i>di Eugenio Piscino e Maurizio Cari</i>
67	“L'utilizzo delle anticipazioni di liquidità” <i>di Ettore Jorio</i>
70	“Ici/imu su aree portuali” <i>di Giovambattista Palumbo</i>
76	“Il procedimento di accertamento ici/imu e la sussistenza della soggettività passiva anche in caso di sequestro” <i>di Giovambattista Palumbo</i>
83	“Ici/imu su aree destinate a parcheggio pubblico” <i>di Giovambattista Palumbo</i>
87	“Il responsabile unico di procedimento dalle linee guida anac n. 3 al nuovo regolamento di esecuzione” <i>di Claudia Giraudo</i>
94	“L'affidamento diretto: le principali criticità dopo le ultime riforme.” <i>di Christian Iona</i>
103	“Dal questionario al referto della corte dei conti sull’informatica pubblica.” <i>di Marco La Diega</i>

RUBRICHE



“L’esercizio provvisorio, regole da osservare.”

di Rosario Poliso

Hanno collaborato a questo numero

Eugenio Piscino

esperto di finanza locale e fiscalità locale, cultore della materia di istituzioni di diritto pubblico e diritto amministrativo, Presidente dell'ASFEL, direttore scientifico della rivista Management locale
email: eugenio@piscino.it

Maurizio Cari

dottore commercialista, formatore, esperto in materia di società partecipate
email: m.cari@caripartners.it

Claudia Giraudo

collaboratore amministrativo esperto ufficio bilancio e contabilità azienda ospedaliera
email: claudiagg74@libero.it

Christian Iona

avvocato, esperto di funzioni legali

Ettore Jorio

Professore di Diritto Sanitario presso l'Università della Calabria, Fondazione TrasPArenza

Marco La Diega

Esperto di Pubblica Amministrazione Digitale
email: marco@informaticapubblica.com

Giovambattista Palumbo

Segreteria tecnica Ministro Economia e Finanze

Rosario Poliso

commercialista, esperto di contabilità pubblica e di servizi pubblici locali

Rosario Scalia

Presidente onorario aggiunto della Corte dei conti, segretario generale dell'Istituto Max Weber

Marco Scognamiglio

Referendario, Corte dei conti, Veneto

Il comitato scientifico

Antonini Luca

Professore ordinario di Diritto Costituzionale presso l'Università di Padova - Giudice della Corte Costituzionale

Barbiero Alberto

Consulente amministrativo-gestionale in materia di appalti e di società partecipate

Bellesia Mauro

Dirigente Enti Locali, Docente di corsi

Buscema Angelo

Presidente della Corte dei conti

Cascone Gennaro

Dirigente enti locali, Docente di corsi

Caterini Enrico

Professore ordinario di Diritto Privato presso l'Università della Calabria

D'Aristotile Ebron

Professore a contratto di Economia delle aziende ed amministrazioni pubbliche Università G D'Annunzio Chieti Pescara

Fabiano Santo

Formatore e docente di management pubblico

Furno Erik

Professore di Istituzioni di Diritto Pubblico e Diritto Amministrativo presso l'Università Federico II di Napoli

Giordano Biagio

Mef - Ragioneria Generale dello Stato - Dirigente Ispettorato Generale di Finanza-Servizi ispettivi di finanza pubblica-Settore IV

Graffeo Maurizio

Corte dei conti - Sezione delle Autonomie - Preposto al Coordinamento

Jorio Ettore

Professore di Diritto Amministrativo Sanitario presso l'Università della Calabria

Miele Tommaso

Presidente della Sezione giurisdizionale per il Lazio, della Corte dei conti

Occhiena Massimo

Professore straordinario di Diritto amministrativo Università degli Studi di Sassari

Piperata Giuseppe

Professore ordinario di diritto amministrativo presso l'Università luav di Venezia

Piscino Eugenio

Dirigente enti locali, esperto di finanza locale e fiscalità locale. Culture della materia in Istituzioni di Diritto Pubblico e Diritto Amministrativo

Pizziconi Giampiero

Consigliere della Corte dei conti – Sezione centrale per il controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato

Scalia Rosario

Presidente onorario della Corte dei conti - già Presidente di Sezione regionale

Tessaro Tiziano

Consigliere della Corte Conti, Sezione Regionale di controllo dell'Emilia Romagna

Il baratto amministrativo: orientamenti della giurisprudenza consultiva della corte dei conti.

di **Marco Scognamiglio**



Il baratto amministrativo è un contratto di partenariato sociale che viene stipulato tra una Pubblica Amministrazione territoriale e cittadini singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse locale che trovano come contropartita una riduzione o esenzione tributaria. Le questioni controverse che sorgono intorno all'istituto dipendono dal fatto che esso va a toccare aspetti molto rilevanti della contabilità pubblica, che infatti hanno necessitato a più riprese dell'intervento chiarificatore della magistratura contabile in sede di giurisprudenza consultiva. Di particolare interesse appare la recentissima deliberazione n. 2/2020/QMIG della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, che chiarisce la distinzione tra l'istituto in esame e gli spazi applicativi delle misure agevolative rispetto alle entrate di natura extratributaria.

la distinzione tra l'istituto in esame e gli spazi applicativi delle misure agevolative

Il baratto amministrativo, secondo la definizione che ne fornisce l'art. 190 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), è un contratto di partenariato sociale che viene stipulato tra una Pubblica Amministrazione territoriale e cittadini singoli o associati, i quali, al fine di ottenere riduzioni o esenzioni di tributi, svolgono lavori con finalità che possono riguardare *“la pulizia, la manutenzione, l'abbellimento di aree verdi, piazze o strade, ovvero la loro valorizzazione mediante iniziative culturali di vario genere, interventi di decoro urbano, di recupero e riuso con finalità di interesse generale, di aree e beni immobili inutilizzati.”* Nel qualificare l'istituto del baratto nella categoria del contratto di partenariato sociale, la norma si collega all'art. 189 che disciplina gli “interventi di sussidiarietà orizzontale”, configurando contratti, definiti appunto di partenariato sociale, per attività quali la realizzazione di opere di interesse locale, la manutenzione di aree riservate al verde pubblico eccetera, affidati in gestione o in realizzazione a gruppi di cittadini organizzati.

L'istituto del baratto amministrativo è dunque caratterizzato dal coinvolgimento dei privati nei processi di rigenerazione urbana, ed in quanto tale è espressione del principio di sussidiarietà orizzontale e delle istanze di riqualificazione e riduzione della spesa pubblica che, determinate

Il baratto amministrativo: orientamenti della giurisprudenza consultiva della corte dei conti

dallo stato di sofferenza della finanza pubblica, hanno indotto il legislatore ad ideare soluzioni volte a favorire le Pubbliche Amministrazioni nell'implementazione di iniziative e soluzioni per incentivare l'iniziativa privata nel perseguimento delle finalità pubbliche¹.

**incentivare
privata nel perseguimento
delle finalità pubbliche**



In proposito, giova richiamare quanto enunciato, in materia, dalla Sezione delle autonomie nella deliberazione n. 26/SEAUT/2017/QMIG, secondo la quale: *“il principio di sussidiarietà orizzontale si pone come principio aperto a raccogliere le esperienze sociali di collaborazione. Gli enti pubblici sono, dunque, chiamati a favorire l’estrinsecarsi dell’attività privata finalizzata alla realizzazione di dette esperienze intervenendo in funzione “sussidiaria”. Ogni qualvolta ciò sia possibile, il soggetto privato deve essere preferito, privilegiato e, quindi, sussidiato nello svolgimento dell’attività di interesse generale attraverso opportune attività di programmazione, coordinamento, controllo, promozione ed, eventualmente, anche gestione. L’articolo 118 Cost. limita, infatti, l’esercizio delle competenze locali e dispone che gli enti territoriali interpretino in positivo il loro ruolo sussidiario rispettando e favorendo tali forme di assunzione di responsabilità (...). Naturalmente, resta nell’autonomia del legislatore accompagnare l’attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale con l’individuazione di strumenti di vigilanza e di controllo a protezione delle esigenze collettive che i privati perseguono. Tuttavia, benché il principio di sussidiarietà orizzontale non si presti ad essere applicato in assenza di una norma di legge che gli dia attuazione, è altrettanto vero che le norme costituzionali di principio debbono (nei limiti del possibile) essere applicate direttamente, anche in mancanza di una interposizione legislativa, in quanto le stesse vincolano l’esercizio della funzione amministrativa nell’ambito del margine di discrezionalità spettante alle autorità pubbliche. Sotto tale profilo, il principio di sussidiarietà opera alla pari di altri principi costituzionali che regolano l’attività della pubblica amministrazione, quali i principi di legalità, imparzialità e buon andamento”*.

Va premessa l’esistenza di numerosi precedenti al Codice dei contratti, che hanno introdotto forme di scambio tra l’Amministrazione ed il privato cittadino con finalità analoghe a quelle oggi attribuite al baratto amministrativo. Tra gli esempi più risalenti vi è l’art. 15 del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228, “Orientamento e modernizzazione del settore agricolo, a norma dell’articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57”, in forza del quale, al fine di facilitare i

¹ V. Manzetti, *Baratto o baratti amministrativi, una questione da dirimere*, in “Amministrazione in cammino”, 4 aprile 2018.

Il baratto amministrativo: orientamenti della giurisprudenza consultiva della corte dei conti

rapporti tra imprese agricole e Pubblica Amministrazione, si individua nell'imprenditore agricolo il soggetto al quale richiedere prestazioni funzionali alla sistemazione ed alla manutenzione del territorio, alla salvaguardia del paesaggio agrario e forestale, alla cura ed al mantenimento dell'assetto idrogeologico ed a favore della tutela delle vocazioni produttive, in cambio di finanziamenti, concessioni amministrative, riduzioni tariffarie o realizzazione di opere pubbliche.

Al primo precedente si è poi aggiunta la legge 14 gennaio 2013, n. 10, "Norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani" che, all'art. 4, oggi abrogato, disponeva che "Le regioni e i comuni possono prevedere incentivi alla gestione diretta delle aree e degli immobili di cui al comma 4 da parte dei cittadini costituiti in consorzi anche mediante riduzione dei tributi propri". A questo primo intervento è poi seguito il decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 convertito con modificazioni dalla L. 11 novembre 2014, n. 164, che all'art. 24, anch'esso ormai abrogato, disponeva che i Comuni possono deliberare riduzione o esenzione di tributi in cambio di attività di rigenerazione urbana svolta da privati cittadini singoli e associati.

L'art. 190 del Codice dei contratti, che formalmente introduce il termine "baratto amministrativo", presenta, rispetto all'art. 24 del decreto-legge 133/2014, un contenuto apparentemente analogo, e tuttavia se ne discosta introducendo elementi di novità che delineano i tratti dell'istituto in modo non del tutto simile all'antecedente. La prima differenza attiene al profilo soggettivo: mentre l'art. 24 del decreto-legge 133/2014 si riferiva esclusivamente ai Comuni, l'art. 190 si riferisce a tutti gli enti territoriali, incluse quindi le Province, le Città metropolitane e le Regioni. Una seconda differenza riguarda il profilo oggettivo, vale a dire quello delle attività, in quanto l'art. 190 introduce il riferimento "alle iniziative culturali" di vario genere, e provvede inoltre a ricondurre l'istituto alla categoria dei contratti di partenariato sociale. Una terza apparente differenza riguarda la menzione del profilo temporale, poiché mentre l'art. 24 del decreto-legge 133/2014 stabiliva che "l'esenzione è concessa per un periodo limitato e definito", l'art. 190 nulla dice espressamente riguardo la durata.

Le regioni e i comuni possono prevedere incentivi alla gestione diretta delle aree e degli immobili

ricondurre l'istituto alla categoria dei contratti di partenariato sociale



La nuova collocazione sistematica del baratto amministrativo consente poi di metterne in evidenza caratteristiche e tratti distintivi rispetto ad altri istituti; in particolare, è stato evidenziato² che la cessione di immobili in cambio di opere non riguarda né la sussidiarietà né il baratto amministrativo, essendo prevista e disciplinata dal diverso art. 191, e che il baratto

² S. Zerbi, *L'evoluzione del baratto amministrativo tra collaborazione civica e partenariato sociale*, in "Rivista della Corte dei conti", anno LXXII, n. 4/2019.

Il baratto amministrativo: orientamenti della giurisprudenza consultiva della corte dei conti

amministrativo neppure può riguardare la costruzione di un'opera pubblica realizzata *ex novo* a spese del privato (disciplinata dallo specifico art. 20 del medesimo d.lgs. n. 50/2016).

La pur sintetica ricostruzione di tali vicende normative aiuta a cogliere le problematiche che sorgono intorno al baratto amministrativo. La logica di scambio che sottende l'istituto, che consente agli enti locali di intervenire nella fase del prelievo, calmierando così l'entrata tributaria in relazione all'intervento sussidiario ricevuto dalla società civile, solleva infatti alcuni significativi interrogativi. Le questioni controverse dipendono dal fatto che l'istituto va a toccare i principi costituzionali della indisponibilità tributaria, della capacità contributiva, dell'equilibrio di bilancio, del buon andamento della pubblica amministrazione. Non stupisce allora come in molti casi le Amministrazioni, a fronte di ipotesi applicative dell'Istituto, abbiano invocato l'intervento delle Sezioni regionali della Corte dei conti in funzione consultiva di cui all' art. 7 co. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

Il primo problema riscontrato dalle Sezioni regionali di controllo è stato quello dell'applicabilità del baratto amministrativo ai debiti fiscali pregressi. Una prima, significativa pronuncia in questo senso, è stata la deliberazione n. 27/2016/PAR della Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, resa in vigore del citato art. 24 del d.l. 133/2014. Questa delibera ha fornito una interpretazione della richiamata disposizione normativa che valorizza il principio dell'indisponibilità dell'obbligazione tributaria, corollario dei principi costituzionali contenuti negli articoli 23, 53, 97 Cost. e derogabile nel nostro ordinamento solo in forza di disposizioni di legge che, operando un bilanciamento tra differenti interessi, portino al sacrificio di quelli sottesi all'art. 53 Cost., in favore di altri ugualmente meritevoli di tutela costituzionale.

In base alla normativa previgente al Codice, le ipotesi nelle quali i Comuni potevano accordare agevolazioni tributarie, consistenti nella temporanea esenzione o riduzione di tributi locali, dovevano essere collegate ad interventi relativi alla cura o valorizzazione del territorio che i cittadini, in forma singola o associata, proponessero all'ente locale nell'ambito delle tipologie di interventi previsti nel secondo periodo della disposizione in commento. La Sezione emiliana ha ritenuto in proposito che la *ratio* di tale collegamento, tra intervento proposto dai soggetti amministrati legato alla cura del territorio comunale e l'agevolazione tributaria, fosse funzionale a governare gli effetti che il mancato o il ridotto gettito di alcuni tributi locali possono generare sugli stanziamenti dei bilanci di previsione degli enti locali. Non è stata pertanto ritenuta ammissibile la possibilità di consentire che l'adempimento di tributi locali, anche di esercizi finanziari passati confluiti nella massa dei residui attivi dell'ente medesimo, potesse avvenire attraverso una sorta di *datio in solutum* ex art. 1197 c.c. da parte del cittadino debitore che, invece di effettuare il pagamento del tributo dovuto, ponesse in essere una delle attività previste dalla norma. La Sezione ha ritenuto perciò che tale ipotesi non solo non rientrasse nell'ambito di applicazione della norma, in quanto carente del requisito dell'inerenza tra agevolazione tributaria e tipologia di attività svolta dai soggetti amministrati (elementi che, peraltro, devono essere preventivamente individuati nell'atto regolamentare del Comune) ma che avrebbe altresì potuto determinare effetti pregiudizievoli sugli equilibri di bilancio, considerato che i debiti tributari del cittadino sono iscritti tra i residui attivi dell'ente.

Ad identiche conclusioni è giunta la Sezione di controllo per la Lombardia (deliberazioni n. 172/2016/PAR n. 225/2016/PAR) che, analizzando la medesima problematica, in relazione stavolta all'istituto vigente disciplinato dal Codice dei contratti, ha confermato come la nuova disciplina del baratto amministrativo non abbia innovato sul punto esaminato dalla Sezione emiliana, come del resto era normale attendersi stante l'ancoraggio costituzionale dell'approccio alla base del citato pronunciamento, con la conseguente non derogabilità al principio da parte della legislazione di rango ordinario.

In base all'insegnamento della Sezione lombarda, deve negarsi la possibilità di negoziazione

cogliere le problematiche che sorgono intorno al baratto amministrativo

le ipotesi nelle quali i Comuni potevano accordare agevolazioni tributarie

Il baratto amministrativo: orientamenti della giurisprudenza consultiva della corte dei conti

delle spettanze tributarie già dovute all'amministrazione comunale mediante l'applicazione dell'istituto in esame, in virtù del rilievo che la riduzione delle imposte non si può applicare su debiti pregressi confluiti nella massa dei residui attivi accertati dall'Ente locale.

la riduzione delle imposte non si può applicare su debiti pregressi confluiti nella massa dei residui attivi accertati dall'Ente locale



L'inammissibilità di soluzioni retroattive a ben vedere ha diverse motivazioni. Sotto un primo profilo, emerge la carenza del requisito dell'inerenza tra l'agevolazione tributaria e la tipologia dell'attività svolta, posto che la sinallagmaticità viene intesa come il presupposto che evita il rischio che una relazione negoziale implicante un beneficio per il privato si traduca in misure distorsive dell'equità e dell'efficienza. A tale proposito, occorre evidenziare come il baratto amministrativo, sebbene non rientrante nella definizione comunitaria di appalto o concessione, con conseguente sua esclusione dall'ambito di applicazione della relativa disciplina, in quanto contratto di partenariato sociale è soggetto alle disposizioni di cui all'art. 179 del Codice dei contratti da criteri e condizioni di stipula necessariamente pre-individuati dall'ente locale e da un equilibrio sinallagmatico del rapporto. Sotto un secondo profilo, le limitazioni della discrezionalità entro cui può operare l'Amministrazione nell'ambito dell'istituto in esame derivano dal principio di indisponibilità dell'obbligazione tributaria, di cui si è detto e più approfonditamente si dirà più avanti. Sotto un ulteriore profilo, la magistratura contabile comprensibilmente si preoccupa degli effetti pregiudizievoli sugli equilibri di bilancio.

le limitazioni della discrezionalità entro cui può operare l'Amministrazione

Altro punto di merito della citata deliberazione n. 172/2016/PAR sta nell'aver elencato puntualmente i requisiti essenziali di applicabilità dell'istituto; per la Sezione regionale di controllo per la Lombardia, infatti, oltre a non poter riguardare i debiti tributari pregressi, il baratto amministrativo:

1. necessita di previa regolamentazione a carattere generale,
2. deve rivestire natura temporanea,
3. deve essere posto in relazione a progetti finalizzati e ambiti territoriali limitati.

La previa regolamentazione di carattere generale è evidentemente necessaria per consentire la predeterminazione di criteri di selezione trasparenti, in ossequio sia al principio di trasparenza in quanto tale, che deve caratterizzare l'attività amministrativa, sia al citato principio generale che, in relazione ad ogni erogazione pubblica o facilitazione finanziaria, prevede appunto la predeterminazione da parte delle amministrazioni precedenti, nelle forme previste dai rispettivi

Il baratto amministrativo: orientamenti della giurisprudenza consultiva della corte dei conti

ordinamenti, dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi.³

La necessaria temporaneità consente di considerare solo apparente in questo senso la differenza riscontrabile in relazione alla vecchia normativa di cui all'art. 24 del d.l. 133/2014 che stabiliva che *"l'esenzione è concessa per un periodo limitato e definito"*. La temporaneità come principio generale dell'istituto è funzionale a garantire che l'utilizzo di esso non divenga modalità ordinaria di pagamento dei tributi, a tal proposito dovendo allora richiamarsi l'indefettibile principio generale della indisponibilità dell'obbligazione tributaria, riconducibile ai principi di capacità contributiva (art. 53, comma 1, Cost.) ed imparzialità nell'azione della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.), espressione entrambi del più generale principio di eguaglianza nell'ambito dei rapporti tributari e dalla constatazione tale potestà non appare negoziabile, dai quali si giunge alla considerazione che la riscossione dei tributi diviene necessaria ed indispensabile per garantire risorse al Comune. Dall'indisponibilità dell'obbligazione tributaria, vincolata ed *ex lege*, si ricava quindi la conclusione circa l'irrinunciabilità della potestà impositiva; né tale principio è messo in discussione per le Regioni e le autonomie locali dal nuovo assetto costituzionale derivante dalla riforma del titolo V, parte II della Costituzione, posto che il vigente articolo 119 Cost. prevede che Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, stabiliscono e applicano tributi ed entrate proprie, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, fra i quali si annovera senz'altro il cennato principio di indisponibilità dell'obbligazione tributaria.

La relazione con progetti finalizzati e ambiti territoriali limitati appare anch'essa coerente con la natura dell'istituto (caratterizzato come si è detto dal coinvolgimento dei privati nei processi di rigenerazione urbana, e quindi tanto più efficace quanto più precisamente si individua l'area di intervento specifico necessitata) e funzionale a garantire il necessario nesso di sinallagmaticità, il quale potrebbe spezzarsi a fronte di progetti ed ambiti non accuratamente definiti.

La giurisprudenza consultiva della Corte ha dovuto poi affrontare la complessa questione dell'applicabilità dell'istituto in esame alle entrate di natura extratributaria.

A tale proposito, la Sezione regionale di controllo per la Lombardia, con deliberazione n. 172/2016/PAR, aveva affermato che, stante *"l'assenza di una norma specifica di divieto, unitamente alla carenza di una previsione legislativa speculare all'art. 190 del d.lgs. 50/2016"*, l'ente locale sia legittimato a disporre, nella tematica in esame, anche dei crediti di natura extratributaria, connessi con l'erogazione di servizi pubblici o di prestazioni a domanda individuale, in quanto la natura disponibile di tali crediti discenderebbe *"dalla capacità generale dell'ente locale, nel senso della piena capacità di diritto privato dell'ente locale, alla luce del principio normativo scolpito nell'art.1 comma 1 bis della legge 7 agosto 1990 n.241, secondo cui «la pubblica amministrazione, nell'adozione di atti di natura non autoritativa, agisce secondo le norme del diritto privato, salvo che la legge non disponga altrimenti»"*.

La Sezione regionale di controllo per il Veneto, con deliberazione n. 313/2016/PAR, ha invece escluso l'applicabilità dell'istituto in esame alle entrate extratributarie, interpretando il significato della locuzione *"riduzioni o esenzioni di tributi"* nel senso di non poter essere esteso analogicamente oltre il limite massimo della portata semantica dell'espressione normativa utilizzata.

la differenza riscontrabile in relazione alla vecchia normativa

la complessa questione dell'applicabilità dell'istituto in esame alle entrate di natura extratributaria

³ Posto che il principio concorrenziale, ormai immanente nell'ordinamento, si erge a principio generale in relazione ad ogni erogazione pubblica o facilitazione finanziaria, si può interpretare il disposto di cui all'art. 12 della legge 7 agosto 1990, n. 241 ("La concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati sono subordinate alla predeterminazione da parte delle amministrazioni procedenti, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi.") come norma limitativa della discrezionalità amministrativa ogniqualvolta si tratti di prevedere qualsivoglia tipologia di agevolazione economica.

Il baratto amministrativo: orientamenti della giurisprudenza consultiva della corte dei conti

Il contrasto tra le due pronunce potrebbe apparire solo apparente, ove si interpreti la posizione assunta dalla Sezione veneta nel senso di non escludere l'utilizzabilità dello strumento negoziale per entrate di tipo extratributarie, ma tenendo a mente che in tal caso si fuoriesce dall'ambito di applicabilità dell'istituto disciplinato dall'art., 190 del Codice dei contratti. Interpretando in tal modo l'indirizzo restrittivo rimane però il problema di specificare entro quali limiti sarebbero allora ammesse forme di negoziazione dei crediti di natura extratributaria da parte degli enti locali.

specificare entro quali limiti sarebbero allora ammesse forme di negoziazione dei crediti di natura extratributaria



Sicché opportunamente la Sezione regionale di controllo per la Lombardia ha provveduto, con deliberazione n. 357/2019/PAR ha rimettere la soluzione della questione di massima alla Sezione delle Autonomie, che con deliberazione n. 2/2020/QMIG ha dato risposta al quesito operando una ricostruzione costituzionalmente orientata.

Posto che non esiste perfetta coincidenza tra la nozione di entrata tributaria (intesa quale prestazione patrimoniale realizzata in forza di un atto autoritativo a carattere ablativo) e l'ambito applicativo delle prestazioni patrimoniali imposte, la Sezione delle Autonomie ha tuttavia chiarito come anche queste ultime richiedano, al pari degli obblighi tributari, la garanzia della riserva di legge prevista dall'art. 23 della Costituzione. Da tali premesse l'organo nomofilattico ricava il principio per il quale anche le ipotesi di riduzione o estinzione di crediti di natura extratributaria, connessi all'erogazione di servizi pubblici o di prestazioni a domanda individuale, sono da ritenersi sottoposte alla riserva relativa di legge di cui all'art. 23 Cost. quando riguardino prestazioni patrimoniali imposte: tale riserva di legge copre, infatti, anche i profili fondamentali della disciplina agevolativa delle prestazioni imposte, in quanto le modalità di dette agevolazioni concorrono ad integrare gli elementi essenziali della prestazione dovuta dal privato.

i profili fondamentali della disciplina agevolativa delle prestazioni imposte

Di conseguenza, la deliberazione 2/2020/QMIG, se da un lato conferma l'indirizzo restrittivo della Sezione veneta, nella parte in cui si afferma che la disciplina dell'istituto del baratto amministrativo prevista dall' art 190 del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, non è suscettibile di interpretazione analogica e può essere applicata alle sole ipotesi di riduzione e/o estinzione

Il baratto amministrativo: orientamenti della giurisprudenza consultiva della corte dei conti

di crediti di natura tributaria, dall'altro lato non esclude che la discrezionalità dell'ente, volta a favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini prevista dal quarto comma dell'art. 118 Cost., possa estrinsecarsi anche attraverso la predeterminazione di fattispecie convenzionali, dirette allo svolgimento di attività socialmente utili nella gestione di aree e beni immobili, da compensare con la riduzione o l'estinzione di crediti extratributari disponibili, purché si rimanga entro gli spazi che la norma primaria rimette alla determinazione degli enti in sede attuativa. Nella disciplina regolamentare deve essere, comunque, assicurato il rispetto sia dei principi di legalità, trasparenza, imparzialità e buon andamento, sia delle regole di contabilità pubblica e di salvaguardia dei vincoli e degli equilibri finanziari.

regole di contabilità pubblica e di salvaguardia dei vincoli e degli equilibri finanziari

I principi di diritto enunciati dalla deliberazione in commento sono dunque, in esteso, i seguenti: "È compito dell'ente locale favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini prevista dal quarto comma dell'art. 118 della Costituzione, anche attraverso la predeterminazione di fattispecie convenzionali tipizzate dirette allo svolgimento di attività socialmente utili nella gestione di aree e beni immobili, da compensare con la riduzione o l'estinzione di crediti extratributari disponibili. Qualora i crediti vantati dall'ente traggano origine da prestazioni patrimoniali imposte ex art. 23 della Costituzione, l'esercizio di detto potere discrezionale può espletarsi entro gli spazi che la norma primaria rimette alla determinazione degli enti in sede attuativa. Nei predetti ambiti applicativi, la disciplina dell'istituto del baratto amministrativo prevista dall'art 190 del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, non è suscettibile di interpretazione analogica e può essere applicata alle sole ipotesi di riduzione e/o estinzione di crediti di natura tributaria. Nella disciplina regolamentare deve essere, comunque, assicurato il rispetto sia dei principi di legalità, trasparenza, imparzialità e buon andamento, sia delle regole di contabilità pubblica e di salvaguardia dei vincoli e degli equilibri finanziari."

Nonostante l'intervento della Sezione delle Autonomie su questo punto controverso, rimane evidente che l'estrema farraginosità dell'istituto (a cui conseguono le inevitabili diversificazioni nella sua implementazione) può sollevare giustificate preoccupazioni anche in termini di uguaglianza di trattamento. Al fine di ampliare l'ambito di operatività delle agevolazioni fiscali finalizzate alla concreta attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale nel senso finora descritto, è stato allora proposto di superare l'istituto in commento (pur facendo tesoro delle esperienze positive che finora esso ha consentito di sperimentare in più d'una realtà locale) implementando una forma di credito d'imposta,⁴ accessibile anche alle imprese (finora esclude dall'ambito soggettivo di applicazione del baratto amministrativo dall'unica pronuncia della giurisprudenza consultiva contabile che si è espressa sul punto, la già citata n. 313/2016/PAR della Sezione regionale di controllo per il Veneto), a riprova dei ristretti ambiti di applicabilità dell'istituto vigente, che si connota di caratteristiche ed esigenze peculiari che necessitano di una deroga a principi generali.

⁴ S. Ariatti, *Baratto amministrativo, tributi e tutela ambientale nella finanza locale*, in "Rivista Trimestrale di Diritto Tributario", Giappichelli, n. 1/2019.

Le politiche pubbliche, la loro gestione, il loro controllo. Sviluppo economico e tutela delle giovani generazioni. A margine del Piano nazionale per il Sud.

di Rosario Scalia



Premessa

Gradirei dire poche cose; se possibile, esponendole in maniera semplice e comprensibile. Cercherò di fare del mio meglio, lasciando al testo scritto quelle divagazioni capaci di porre in maggior luce le considerazioni che si esporranno.

In genere si crede di dover ascoltare – da un Magistrato contabile – ragionamenti difficili da comprendere: la spiegazione di espressioni matematiche che si materializzano in algoritmi, l'enunciazione di complicate interconnessioni tra fenomeni economici, l'illustrazione di regole poste a presidio di una chiara lettura dei bilanci pubblici e tali da consentire un loro confronto crono-temporale; tutto ciò non sembra avere interesse per i cittadini.

Non intendo turbarvi. Mi piace semplificare, seguendo il metodo del prof. Herbert Simon: di fronte a problemi complessi – non essendo a conoscenza di una “vision” completa – ci si dispone sempre a semplificare ¹.

Anzi, mi sono imposto di non rendermi da solo la vita difficile ricorrendo al linguaggio della matematica, nonostante che esso – come diceva Leonardo da Vinci – sia capace di raccontare, ricorrendo ai modelli, le nostre vicende umane, le nostre azioni, i processi decisionali che

¹ Gli studi di Simon hanno rivoluzionato i fondamenti della psicologia cognitiva. Padre dell'approccio psicologico “*Human Information Processing*”, egli tentò di modellizzare artificialmente quello che avviene nella mente umana e dedicò buona parte della sua carriera allo studio, alla ricerca e alla simulazione di diversi fenomeni cognitivi.

Il lavoro di Herbert Simon, ragionando sulle logiche di azione all'interno delle organizzazioni, rappresenta un importante contributo che pone in evidenza il criterio di “razionalità limitata” alla base dei processi decisionali interni alle organizzazioni.

Per esaminare ciò che avviene all'interno delle organizzazioni si deve, inoltre, partire dall'azione dei soggetti. Non basta vedere i moventi dei soggetti a partecipare ad un'organizzazione ma bisogna considerare che sono i soggetti a costruire le organizzazioni che, per quanto grandi e complesse, sono sempre frutto dell'iniziativa umana e a questa bisogna risalire per comprendere successi, difetti e fallimenti delle organizzazioni stesse.

Le politiche pubbliche, la loro gestione, il loro controllo. Sviluppo economico e tutela delle giovani generazioni. A margine del Piano nazionale per il Sud.

portano (se riferiti ai decisori politici) a quelle scelte che ci potrebbero cambiare la vita.

In fondo, quando parliamo di società, del suo sviluppo economico, della sua crescita (o decrescita) economica, pensiamo di poter guardare alla realtà che ci circonda con il candore di chi pensa che le cose cambiano solo perché si è andati al voto.

la volontà del Popolo si esprime nelle forme e nei modi previsti

Troppo facile. In un sistema democratico la volontà del Popolo, inteso come comunità di cittadini insediata in un territorio, si esprime nelle forme e nei modi previsti in Costituzione. E sappiamo che la “forma” più comune è la legge: legge statale, leggi regionali. Con tali strumenti si contribuisce allo sviluppo economico e alla coesione sociale.



Da qui l'attenzione per gli “scienziati della politica” per una serie di problemi che ci inducono a valutare come centrali i processi decisionali pubblici, tutti quei processi decisionali che portano alla elaborazione delle diverse politiche pubbliche, alla loro gestione nel rispetto dei parametri della legittimità, dell'efficienza, dell'economicità e dell'efficacia, all'attenzione del sistema dei controlli interni che dovrebbero risultare ricondotti ad unità di visione da una attività continua del controllo indipendente esterno ², svolto da una Istituzione superiore di controllo, la cui presenza è rintracciabile, ormai, nelle moderne Costituzioni.

Ma, come succede sempre, tra la visione giuridica e la visione economica del ruolo della Magistratura che chiamiamo “contabile” (per distinguerla dalle altre Magistrature) nel nostro contesto ordinamentale, l'opinione pubblica – che non è altro che il comune sentire di una comunità – immagina che il “sapere giuridico” prevalga sul “sapere economico”.

Non è così. Basti solo pensare al fatto che una economia ricca fa bilanci pubblici ricchi, una economia povera genera bilanci pubblici poveri ³.

² Per lo specifico rapporto di collaborazione tra Unione europea e Stati membri nel controllo della sana gestione finanziaria del bilancio comunitario (e, in particolare, dei diversi fondi), v. Maria A. Rucireta, *La collaborazione tra Istituzioni nazionali di controllo e Corte dei conti europea nella forma dei “controlli cooperativi”*, in Riv. Corte dei conti, n. 1-2/2014, pagg. 532-563.

³ Tutto ciò è rilevabile da che si è adottata, per i bilanci pubblici, la classificazione per programmi e missioni. V. Senato della Repubblica, *La classificazione del bilancio per programmi e missioni*, XV Legislatura (maggio

Le politiche pubbliche, la loro gestione, il loro controllo. Sviluppo economico e tutela delle giovani generazioni. A margine del Piano nazionale per il Sud.

Qualsiasi Istituzione superiore di controllo, a qualsiasi latitudine operi, va riguardata come un Organo deputato alla salvaguardia delle finanze pubbliche, sia dal punto di vista delle entrate sia dal punto di vista delle uscite, cioè della spesa pubblica.

E ciò dovrebbe fare assumere alla premessa della “Dichiarazione di Lima”, approvata a Lima (Perù) su impulso di William Niskanen ⁴, nel 1977, al Congresso Intosai (a ridosso di una delle più vaste crisi economiche che ha colpito, per un quinquennio, tutte le Nazioni del mondo), una valenza strategica.

Dichiarazione di Lima

Controllare le politiche pubbliche, che per funzionare utilizzano risorse finanziarie per volontà degli Organi rappresentativi della volontà popolare, con l’approvazione, da parte del Parlamento/ dei Consigli regionali, della legge pluriennale di bilancio (una legge che ha i caratteri propri di una legge di programmazione ultrannuale), significa evitare che gli amministratori (e le loro burocrazie) siano richiamati alle loro responsabilità se i loro comportamenti sono accertati non conformi alle regole poste.

In questo senso, la Corte dei conti si conforma al dettato costituzionale che la descrive essere “organo ausiliario del Governo (*rectius*, dei Governi)”, se è vero che, da qualche tempo, anche nel nostro Paese, al termine “control” deve essere attribuito un significato diverso rispetto al passato, non quello di semplice “verifica” ma di “sollecitazione ad agire” ⁵.

Dal 1994, con la legge n. 20, il controllo della finanza pubblica da “statico” diventa “dinamico”: significa che non si pone solo attenzione agli atti ma alle azioni, cioè ai processi decisionali posti in essere dalle classi politiche attraverso i bilanci delle diverse istituzioni pubbliche.

Per tale via si richiede (e si è richiesto) alla Magistratura della Corte dei conti un profondo cambiamento dell’approccio ai temi che interessano gli amministratori (da riguardare come soggetti in possesso delle capacità proprie dei leaders), che riguardano le dirigenze pubbliche (che sono richieste di esprimere una certa managerialità, che significa capacità di perseguire risultati), che toccano le burocrazie amministrative e tecniche (che devono ispirare i loro comportamenti ai principi della legalità e del buon andamento).

si richiede alla Magistratura della Corte dei conti un profondo cambiamento

Anche la Magistratura della Corte dei conti viene così chiamata ad essere una istituzione

2007), doc. n. 11, pagg. 62 (www.senato.it).

4 William Niskanen [Bend (Oregon), 1933 – Washington, 2011] è stato un economista americano. È stato uno degli architetti del programma economico del presidente Ronald Reagan e ha contribuito alla teoria della scelta pubblica. È stato anche un presidente di lunga data del Libertarian Cato Institute.

5 E tale interpretazione acquista sempre più maggior valore se si analizza il comportamento effettivo tenuto dalle burocrazie delle Regioni del Sud. Si afferma, infatti, che «La “*filiera del ritardo*”, per usare un’espressione di Viesti, è molto complessa ed interessante. Vi è una tendenza negativa a mantenere, in particolare presso le Amministrazioni Regionali, le concrete attività di gestione e di attuazione delle misure che potrebbero essere invece affidate a soggetti specializzati: come accennato, una ragionevole spiegazione di questo comportamento è il desiderio di controllo e di intermediazione da parte della politica (ma anche della stessa amministrazione) regionale sui fondi. A questa osservazione Viesti aggiunge un’altra osservazione: “*l’evoluzione del sistema politico italiano, con la scomparsa dei grandi partiti e la esasperata individualizzazione della rappresentanza, fa sì che molti politici, nazionali e locali, ‘giocchino solo per se stessi’, massimizzando il rapido ritorno individuale in termini di consenso di ciò che si fa: ciò rende assai più arduo impostare e realizzare politiche di lunga lena, che saranno nel tempo gestite e concluse da altri*”. Viesti aggiunge anche un certo disinteresse da parte della politica nazionale dimostrato dalle tante riassegnazioni al Nord (il cosiddetto ‘Bancomat Tremonti’) e il blocco delle risorse dell’allora Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS; oggi, Fondo Sviluppo e Coesione, FSC), che era stato programmato insieme ai Fondi strutturali e che avrebbe dovuto essere ancillare ai Fondi europei.».

Sul punto, G. Nannariello, *Fondi strutturali, spesa frammentata non solo al Sud*, La Voce, 12.9.2014; *I fondi strutturali europei: otto lezioni dall’esperienza italiana* (a cura di Gianfranco Viesti e Patrizia Luongo), in Rivista online della fondazione RES, Anno VI, n. 1, febbraio 2014, pag. 11.

Le politiche pubbliche, la loro gestione, il loro controllo. Sviluppo economico e tutela delle giovani generazioni. A margine del Piano nazionale per il Sud.

nazionale capace di interpretare le vicende sociali, e ancor prima economiche, del suo tempo.

Essa è tenuta a soddisfare la richiesta che proviene dalle diverse comunità (nazionale, regionale, locale): quella di fornire il suo contributo di conoscenze, di saperi, di esperienze perché sia reso conoscibile lo “stato di salute” degli apparati amministrativi che devono assolvere alle più diverse *funzioni pubbliche*, che sono l’altro nome delle politiche pubbliche.



Una conoscibilità delle “realità amministrativo-politiche” in presa diretta, senza alcuna intermediazione; utile – in tutti i Paesi democratici – per fare assumere ai “signori del bilancio”, cioè ai rappresentanti del Popolo, nelle sedi parlamentari (così come nelle altre sedi), le misure utili allo scopo.

Una conoscibilità del mondo amministrativo che deve risultare essenzialmente utile al cittadino, che gode dei benefici che una adeguata politica di sviluppo economico, assicurando sempre che le risorse pubbliche siano ben utilizzate dalle classi politiche locali ⁶.

La politica dello sviluppo economico non è certamente appannaggio della sola classe politica, dato che un ruolo di prima grandezza viene svolto dalla classe imprenditoriale che deve dialogare dialetticamente con le organizzazioni sindacali dei lavoratori.

Il “capitale” e le “risorse umane” (così chiamerei il “lavoro”) devono ritrovare una loro armonica regolamentazione in quella disciplina che l’accademia chiama “economia del lavoro” e che individua il lavoro come “elemento della produzione”.

la politica dello sviluppo economico

⁶ “Sono soldi ben spesi?” è una domanda che è legittimo porsi rispetto a ogni utilizzo di risorse pubbliche. La domanda assume tuttavia significati differenti a seconda di cosa si intenda per “bene”. Per alcuni osservatori spendere bene corrisponde all’idea di spendere *correttamente*, rispettando le regole imposte dalla legge. Per altri significa *senza sprechi*. Per altri ancora “bene” si riferisce all’esigenza di spendere *per una giusta causa*; ad esempio, se l’obiettivo è di tipo redistributivo, spendere bene significa farlo a favore di chi ha più bisogno. Un’accezione altrettanto importante di “soldi spesi bene”, segnatamente a fronte di risorse pubbliche sempre più limitate, riguarda *l’efficacia intesa come capacità di produrre gli effetti desiderati*.

Le politiche pubbliche, la loro gestione, il loro controllo. Sviluppo economico e tutela delle giovani generazioni. A margine del Piano nazionale per il Sud.

Naturalmente, lo sviluppo economico – nelle aree del Mezzogiorno d'Italia – non è supportato da un solo livello di governo, in particolare **da quello regionale**.

Infatti, un contributo fondamentale – per la totalità dei diversi settori economici – lo assume – soprattutto nelle aree del Mezzogiorno – **il livello di governo europeo**⁷.

E, al contempo, per il carattere sussidiario che ha l'intervento pubblico in questione, anche **il livello di governo "Stato"** (Ministeri) deve assicurare la sua presenza⁸.

Purtroppo, può anche verificarsi che il livello di governo regionale non sia in grado di assicurare la sua quota percentuale di contributo (il 33,33% periodico del totale del costo di ciascun progetto); ed ecco che il programma pluriennale approvato perda di tono, perda pezzi, a volte anche sostanziali, risulti inefficace.

Soprattutto, in considerazione del fatto che i processi di rimodulazione dei piani, dei programmi non seguono alcuna logica nelle scelte che si effettuano, o che, soltanto, si intenderebbero effettuare.

i processi di rimodulazione dei piani, dei programmi non seguono alcuna logica

Si è accertata, da parte della Corte dei conti in molte delle indagini svolte, una insufficiente analisi valutativa "*ex post*", che è figlia di carenze riscontrabili nel momento valutativo, cioè prospettico, svolto "*ex ante*".

Dovrebbero soccorrere, allora, le *task-forces* messe a disposizione dallo Stato; di esse le Regioni dovrebbero chiedere l'intervento in un continuo processo dialettico che va mantenuto con i responsabili del settore finanziario di tale livello di governo in modo da riguardare il bilancio

7 Nel PO Fondo europeo di sviluppo regionale 2014-2020, gli obiettivi tematici sono 10:
 OT 1 – Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione
 OT 2 – Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime
 OT 3 – Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese
 OT 4 – Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori
 OT 5 – Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi
 OT 6 – Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse
 OT 7 – Sistemi di Trasporto Sostenibili
 OT 8 – Promuovere l'inclusione sociale, combattere la povertà e ogni forma di discriminazione
 OT 9 – Investire nell'istruzione, formazione e formazione professionale per le competenze e l'apprendimento permanente
 OT 10 – Rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e un'amministrazione pubblica efficiente.

8 L'accordo di partenariato 2014-2020 riguarda quattro fondi: il **Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR)**; il **Fondo sociale europeo (FSE)**; il **Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)**; il **Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca**.

L'accordo si concentra sulle seguenti priorità:

- Creazione di un contesto imprenditoriale orientato all'innovazione aumentando gli investimenti privati nell'ambito di ricerca e sviluppo nonché dell'innovazione, promuovendo lo sviluppo della "e-economy", incentivando le "start-up", la crescita e la competitività delle piccole imprese.
- Realizzazione di infrastrutture efficienti per la crescita economica, l'occupazione e una gestione efficiente delle risorse naturali.
- Promozione di una maggiore partecipazione al mercato del lavoro, sostegno all'inclusione sociale e miglioramento della qualità del capitale umano, in particolare aumentando gli sbocchi occupazionali per i gruppi sociali più vulnerabili (giovani, donne, lavoratori più anziani, migranti e persone a rischio di esclusione sociale e povertà), accrescendo la qualità dell'istruzione e della formazione, nonché ammodernando e potenziando le istituzioni del mercato del lavoro.
- Supporto alla qualità, efficacia ed efficienza della pubblica amministrazione riducendo gli oneri amministrativi delle imprese, promuovendo servizi di "e-government", garantendo l'efficienza del sistema giudiziario.

Le politiche pubbliche, la loro gestione, il loro controllo. Sviluppo economico e tutela delle giovani generazioni. A margine del Piano nazionale per il Sud.

regionale come un “bene pubblico”⁹ fornendo concretezza all’orientamento interpretativo espresso recentemente dalla Corte Costituzionale, se è vero che nel bilancio pubblico vediamo “matematicizzate” (tradotte in numeri) le scelte fatte dai decisori politici anche per lo sviluppo economico¹⁰.

Ma ciò che qui interessa porre in luce, analizzandolo, promuovendo ed effettuando ricerche mirate, è l’atteggiamento delle classi dirigenti; classi dirigenti in cui vanno ricompresi i decisori politici, gli imprenditori e le loro associazioni, i portatori di interessi collettivi (e, ora, anche di interessi diffusi)¹¹.

classi dirigenti in cui vanno ricompresi i decisori politici, gli imprenditori

Tutti costoro sono i protagonisti, indifferentemente, dello sviluppo economico della società, dello sviluppo dei diversi “territori” (di cui va privilegiata la vocazione).

Classi dirigenti che si dimostrano ancora, in Italia, non adeguatamente interessate a porsi questa domanda: «Sono soldi ben spesi?».

Domanda che vuole dare risposta a un interrogativo, cioè se **una decisione presa dal decisore politico abbia dimostrato (o dimostri) la capacità di produrre gli effetti desiderati**.

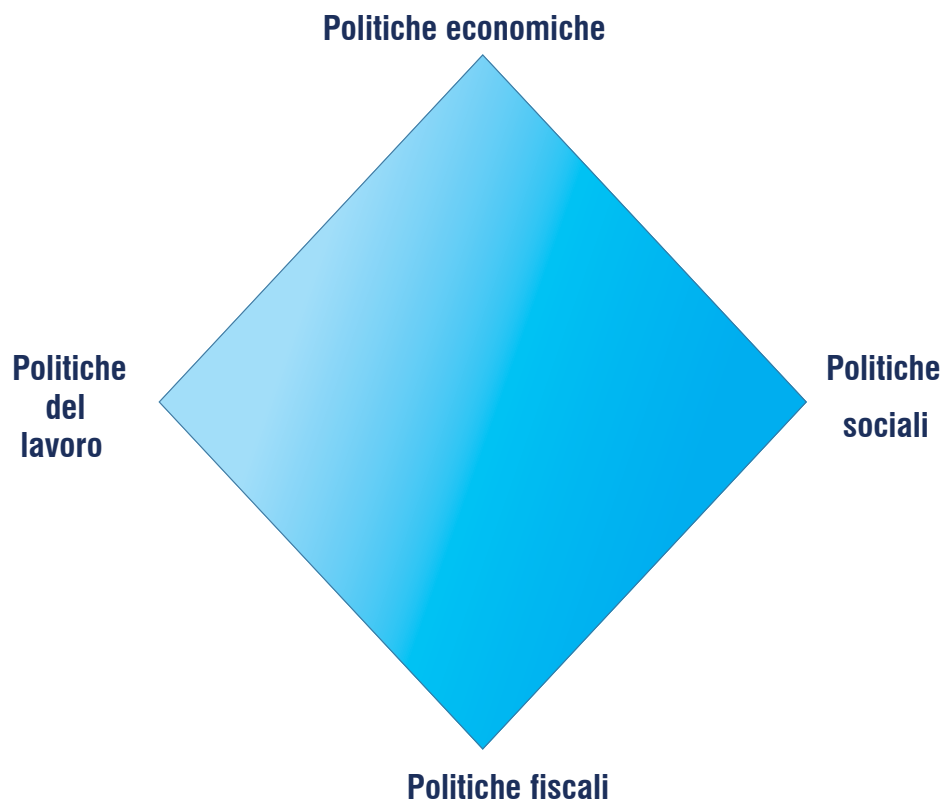
Il quadrilatero delle politiche pubbliche

⁹ Di questo “bene pubblico” la Corte dei conti è tenuta ad accertare i requisiti della “veridicità” e della “attendibilità”. In tal senso, Vanessa Pinto, «Il giudizio di parifica del rendiconto regionale alla luce dei principi della nuova Costituzione finanziaria “comunitariamente orientata”. Il diniego di parifica.», pubblicato nel volume “Il controllo di legittimità-regolarità della Corte dei conti”, a cura di Francesco Capalbo, Editoriale scientifica. Anno 2018, (pagg. 42, da pag. 215 a pag. 257); «Il giudizio di parifica dei rendiconti regionali: spunti di riflessione per conformarne in chiave “utile” la sagoma multiforme», pubblicato nella rivista scientifica “Gazzetta Forense”, Anno 11- numero 5, Sett.-Ott. 2018 (pagg.12, da pag. 1007 a pag. 1019).

¹⁰ Sul punto, v. Corte Costituzionale, sent. n. 4/2020, relativamente a una interpretazione fornita dalla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Campania (delib. n. 107 del 10.9.2018, rel. F. Sucameli) e, poi, riletta, in senso contrario, dalla Corte dei conti – Sezioni Riunite in sede giurisdizionale, in composizione speciale (ord. n. 72/2019). Si è riaffermato, infatti, che: «5. In definitiva, un esame complessivo dei parametri costituzionali vigenti in subiecta materia consente di chiarire che: a) l’equilibrio dei conti è un presupposto della sana gestione finanziaria, del buon andamento e della corretta e ponderata programmazione delle politiche pubbliche (artt. 81 e 97 Cost.); b) in tale prospettiva i deficit causati da inappropriate gestioni devono essere recuperati in tempi ragionevoli e nel rispetto del principio di responsabilità, secondo cui ciascun amministratore democraticamente eletto deve rispondere del proprio operato agli amministrati. A tal fine è stato già chiarito che «la legge di approvazione del rendiconto – indipendentemente dalla compilazione e redazione dei complessi allegati al bilancio previsti dal d.lgs. n. 118 del 2011 – deve contenere, in coerenza con le risultanze di detti allegati, cinque elementi fondamentali: a) il risultato di amministrazione espresso secondo l’art. 42 del decreto in questione; b) il risultato della gestione annuale inerente al rendiconto; c) lo stato dell’indebitamento e delle eventuali passività dell’ente applicate agli esercizi futuri» (sentenza n. 49 del 2018) poiché la trasparenza dei conti risulta «elemento indefettibile per avvicinare in senso democratico i cittadini all’attività dell’Amministrazione, in quanto consente di valutare in modo obiettivo e informato lo svolgimento del mandato elettorale, e per responsabilizzare gli amministratori» (sentenza n. 49 del 2018); d) quando le risorse proprie non consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite deve essere lo Stato ad intervenire con apposito fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante e con ulteriori risorse aggiuntive ai fini di promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l’effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni (art. 119, terzo, quarto e quinto comma, Cost.); e) gli enti territoriali possono ricorrere all’indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con modalità equilibrate in rapporto al generale contesto macroeconomico (art. 119, sesto comma, Cost.).»

¹¹ Sul tema, v. la voce “Scuola e formazione delle classi dirigenti”, a cura di Silvia Redaelli – Daniele Checchi, Treccani Terzo Millennio; Carlo Carboni (a cura di), *Elites e classi dirigenti in Italia*, Ed. Laterza, Bari, 2007.

Le politiche pubbliche, la loro gestione, il loro controllo. Sviluppo economico e tutela delle giovani generazioni.
A margine del Piano nazionale per il Sud.



Fonte: Istituto "Max Weber" © 2020

Le politiche del lavoro: i contenuti

1. Regolamentazione del mercato del lavoro

(disciplina dei rapporti di lavoro, norme sulla sicurezza e la salute, quadro istituzionale di controllo delle dinamiche retributive, concertazione di politiche economiche sociali)

2. Promozione dell'occupazione

(misure che favoriscono l'inserimento lavorativo)

3. Garanzia del reddito

(forme di sostegno monetario del reddito)

Fonte: Istituto "Max Weber" © 2020

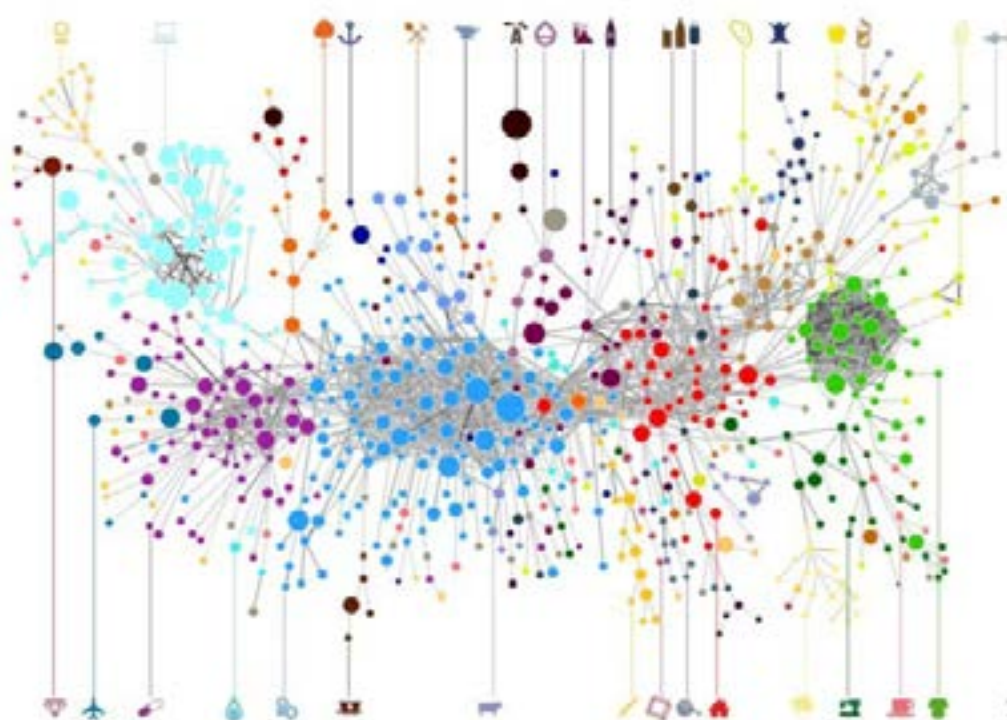
Sono ben spesi, ad esempio, **i finanziamenti alla impresa** per ricerca e sviluppo? E i fondi per gli ammortizzatori sociali? E quelli per la sperimentazione didattica? e per le politiche di

Le politiche pubbliche, la loro gestione, il loro controllo. Sviluppo economico e tutela delle giovani generazioni. A margine del Piano nazionale per il Sud.

conciliazione tra lavoro e famiglia?

La sfida per la valutazione degli effetti sta nell'affrontare, quindi, uno dei problemi cognitivi ¹² più difficili: l'attribuzione causale.

Si tratta, cioè, di ricondurre a una specifica azione pubblica il merito dei miglioramenti osservati o dei peggioramenti evitati nel fenomeno (o situazione socio-economica) che si intenda modificare.



Queste sono le domande alle quali risponde la “valutazione delle politiche pubbliche” ¹³: il miglioramento osservato è merito della politica pubblica posta in essere, oppure tale miglioramento si sarebbe verificato comunque?

Il peggioramento osservato sarebbe stato più grave in assenza della politica pubblica (finanziata) oppure no?

Un dato occorre porre all'attenzione dei miei lettori: la prima rivista, in Italia, che si occupa di politiche pubbliche, è nata soltanto nel 2002. Il suo titolo è, appunto, “*Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*”.

Rivista Italiana di Politiche Pubbliche

Mi limito ad indicare questa data a riprova del convincimento che **c'è (ancora) un ritardo dell'Italia nelle pratiche di valutazione degli effetti delle politiche pubbliche** sul “benessere” acquisito dalle comunità.

Ritardo che, ad avviso di alcuni analisti, ha più fattori causali: una diffusa disattenzione da parte delle amministrazioni pubbliche, da parte dei *policy makers*, da parte dei media (peraltro gestiti

¹² Cognizione = conoscenza = *gnosis*, in lingua greca.

¹³ In tal senso, Rosario Scalia, *La valutazione delle politiche pubbliche nel contesto ordinamentale nazionale. Metodologie e confronti*, in “La valutazione delle politiche pubbliche”, Edizioni del Consiglio regionale della Basilicata, Potenza, pagg. 23-50.

Le politiche pubbliche, la loro gestione, il loro controllo. Sviluppo economico e tutela delle giovani generazioni. A margine del Piano nazionale per il Sud.

da editori “non puri”), da parte dei cittadini organizzati.

La poca e poco attenta domanda di valutazione rimanda, peraltro, a fattori che affondano le loro radici nel tempo e che hanno una lunga persistenza.

Muovere verso una diffusa, matura pratica di valutazione delle politiche pubbliche dipende, in larga parte, dalle “condizioni al contorno”: presenza di un forte e diffuso senso civico, istituzioni ben disegnate e funzionanti ¹⁴, *policy makers* attenti alle ricadute delle loro scelte ¹⁵.

Ma queste condizioni non segnano un destino ineluttabile. Le vicende di altri Paesi (e, in alcune fasi storiche, del nostro), insegnano che cambiare è possibile.



Le leve principali sono nel miglioramento delle istituzioni – e del loro funzionamento – e nel ruolo di una stampa e di *think tanks* liberi e indipendenti, capaci di mobilitare l'opinione pubblica e di alzare il costo politico del malgoverno. E anche un processo di buone pratiche di valutazione di politiche può aiutare, in piccola parte, l'evoluzione delle “condizioni del contorno”.

Alla sempre più diffusa “valutazione delle politiche pubbliche” dovrebbe corrispondere un miglioramento della “qualità” della produzione normativa.

**fare buone leggi significa
rendere i relativi testi
comprensibili**

Fare buone leggi significa, in sostanza, rendere i relativi testi comprensibili per i cittadini, per le imprese.

Naturalmente, di alcune politiche pubbliche – come quelle della sanità, come quelle della ricerca aerospaziale – abbiamo già sentito gli effetti e come essi si dispiegano sul territorio, condizionando, nei fatti, la vita del singolo, delle comunità.

Siamo abituati a parlar male delle politiche pubbliche e della loro gestione.

14 È nell'Accordo di Partenariato Italia 2014-2020 che ritroviamo (nei vari Obiettivi tematici) individuato il tema della modernizzazione degli apparati amministrativi, in netta controtendenza con le decisioni politiche assunte dal Governo italiano del tempo, a guida FI-Lega Nord.

In particolare, l'**Obiettivo tematico 8** (Promuovere un'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori, priorità di investimento FSE, punto VII) - risultati attesi), prevede:

“la modernizzazione delle istituzioni del mercato del lavoro, come i servizi pubblici e privati di promozione dell'occupazione, migliorando il soddisfacimento delle esigenze del mercato del lavoro, anche attraverso azioni che migliorino la mobilità professionale transnazionale, nonché attraverso programmi di mobilità e una migliore cooperazione tra le istituzioni e i soggetti interessati”.

L'**Obiettivo tematico 11** (Rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e un'amministrazione pubblica efficiente, priorità di investimento FESR, risultati attesi), prevede:

“Rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e un'amministrazione pubblica efficiente mediante azioni volte a rafforzare la capacità istituzionale e l'efficienza delle amministrazioni pubbliche e dei servizi pubblici relativi all'attuazione del FESR, affiancando le azioni svolte nell'ambito del FSE per rafforzare la capacità istituzionale e l'efficienza della pubblica amministrazione”.

Mentre lo stesso **Obiettivo tematico 11**, alla priorità di investimento FSE prevede:

“Investimento nella capacità istituzionale e nell'efficacia delle amministrazioni pubbliche e dei servizi pubblici a livello nazionale, regionale e locale, nell'ottica delle riforme, di una migliore regolamentazione e di una buona governance”.

15 Sulla necessità di approfondire il “comportamento amministrativo” (e, in particolare, quello della pubblica amministrazione), v. la voce omologa di Vittorio Mortara, *Enciclopedia delle scienze sociali Treccani*, 1992.

Le politiche pubbliche, la loro gestione, il loro controllo. Sviluppo economico e tutela delle giovani generazioni. A margine del Piano nazionale per il Sud.

A noi cittadini rimane, comunque, utile sapere – dopo la riforma dei bilanci pubblici avvenuta nel 2011, con il decreto legislativo n. 118 (funzioni e programmi) – quali e quante risorse finanziarie sono destinate, dalle Regioni, a ognuna delle politiche pubbliche di cui sono responsabili: alla sanità va una quota compresa tra il 65% e l'80% di esse.

Da questa situazione difficilmente ci si discosta.

Una situazione che è certificata, quindi, dalla comparazione che si può fare dei 20 schemi dei rendiconti regionali, resa possibile dalla loro standardizzazione, solo dal 2015.

**comparazione
schemi dei
rendiconti
regionali**

Parlando di politiche pubbliche, un punto è da sottolineare: il costo delle risorse umane (fattore fondamentale per una loro corretta messa a punto) non è determinato, comunque, da una scelta di governo di livello regionale; esso trova il suo fondamento, invece, in un sistema normativo (che lo ricomprende nell'area del diritto civile) di fonte nazionale.



Le politiche delle risorse umane, a questo punto, sono quelle che dovrebbero costituire oggetto della più alta preoccupazione da parte dei decisori politici. Solo che costoro ne sono stati, ormai, tagliati fuori.

D'altra parte, si può affermare come le *“politiche delle risorse umane”* non si riducano alla determinazione della remunerazione (salario principale/salario accessorio); esse comprendono aspetti assai ben più importanti: dal sistema di accesso alla progressione della carriera, dalla definizione della dotazione organica alla definizione del migliore modello organizzativo per corrispondere alle esigenze dell'utenza, dalla formazione (che dovrebbe essere) permanente al sistema di controllo della *“produttività”* individuale e organizzativa (definita *“performance”* dal 2009 con la c.d. *“legge Brunetta”*).

Un quadro poco comprensibile si presenta agli occhi degli studiosi dell'economia italiana: mentre per i dipendenti pubblici (circa 3 milioni e 500mila unità) la regolazione di fonte collettiva si riduce a poco meno di venti contratti collettivi nazionali di lavoro, per i dipendenti del settore privato (circa 15,7 milioni di lavoratori) la regolazione, sempre di fonte collettiva, risulta affidata, nel 2018, a ben 864 ¹⁶ contratti collettivi nazionali di lavoro ¹⁷, con un aumento abnorme di essi rispetto al dato del 2008, anno di inizio della crisi economica mondiale, generata dalla crisi di Wall Street.

**un quadro poco
comprensibile si presenta
agli occhi degli studiosi**

Solo ad alcuni aspetti di quella che viene qualificata *“politica pubblica delle risorse umane”* potremo, nel corso di questo incontro culturale, dedicare la nostra attenzione, lasciando ad

¹⁶ Nel 2008, risultavano presenti – nell'Archivio nazionale del CNEL – 86 CCNL nell'industria, 276 nei servizi, oltre che 17 nell'agricoltura (per diventare 52, nel 2018) e pesca e 10 nelle costruzioni, mentre, nel 2018, quest'ultimo settore (che ha perso in 10 anni, dal 2007 al 2018, 600mila addetti) registra 71 CCNL. Nel settore della meccanica sono registrati 31 CCNL, compreso quello stipulato dalla FIAT con i rappresentanti dei lavoratori.

¹⁷ Cfr. CISL, *“Numeri e qualità del lavoro sotto la lente”*, luglio 2015, n. 2, pag. 23.

Le politiche pubbliche, la loro gestione, il loro controllo. Sviluppo economico e tutela delle giovani generazioni. A margine del Piano nazionale per il Sud.

altre occasioni di analisi i necessari approfondimenti.

A conferma di una esigenza conoscitiva profonda: quale è la realtà amministrativa nel nostro Paese, quale è la realtà delle diverse burocrazie, con cui il sistema delle imprese è interlocutore/utente, quale è la realtà di quelle “politiche del lavoro” che impattano con la definizione del presente e del futuro dei giovani meridionali?

Nel mio intervento avrò cura di far cenno ad alcune “decisioni storiche” che potrebbero avere assunto agli occhi di un gruppo ristretto un valore tutto loro, un valore che può avere lasciato, comunque, indifferente l’opinione pubblica.

un quadro poco comprensibile si presenta agli occhi degli studiosi

“Decisioni storiche” che sono da considerare il “portato” di una visione errata consolidatasi tra il 2001 e il 2008: che il Mezzogiorno avrebbe potuto essere abbandonato ormai al proprio destino.

In tal modo contraddicendo al pensiero “forte” che si era consolidato fino al 1998 (c.d. “sviluppo negoziato”); e calpestando apertamente gli indirizzi di politica economica che l’art. 119, rinnovato con la novità costituzionale del 2001, avevano chiaramente espresso.

Si è ritenuto utile, per spiegare tutto ciò, porre una attenzione specifica al tema: quale impegno è stato posto dalla dirigenza pubblica nel perseguimento di quell’obiettivo di legge che rinveniamo essere presente nel Testo unificato (1993) della normativa sul pubblico impiego (ora, d.lgs. n. 165/2001 e ss.mm.ii.), all’articolo 7-bis? (là dove si enuncia solennemente l’obbligo della formazione permanente dei dipendenti pubblici) ¹⁸.

Lo prendiamo in considerazione perché la scelta fatta dal Governo pro tempore ha toccato il Sud, riducendo le potenzialità di contatto che si sarebbero dovute (e potute) costruire e interessare nei riguardi delle burocrazie dei Paesi africani.

politica dell’assistenza pubblica all’inserimento nella vita attiva

Inoltre, in quello che è il perimetro delle c.d. “politiche attive del lavoro”, proveremo a verificare quale e quanta attenzione è stata posta dai decisori politici all’elaborazione (e alla conseguente attuazione) della **politica dell’assistenza pubblica all’inserimento nella vita attiva**, che costituisce il nucleo centrale delle “nuove azioni” utili a dare un futuro alle giovani generazioni.

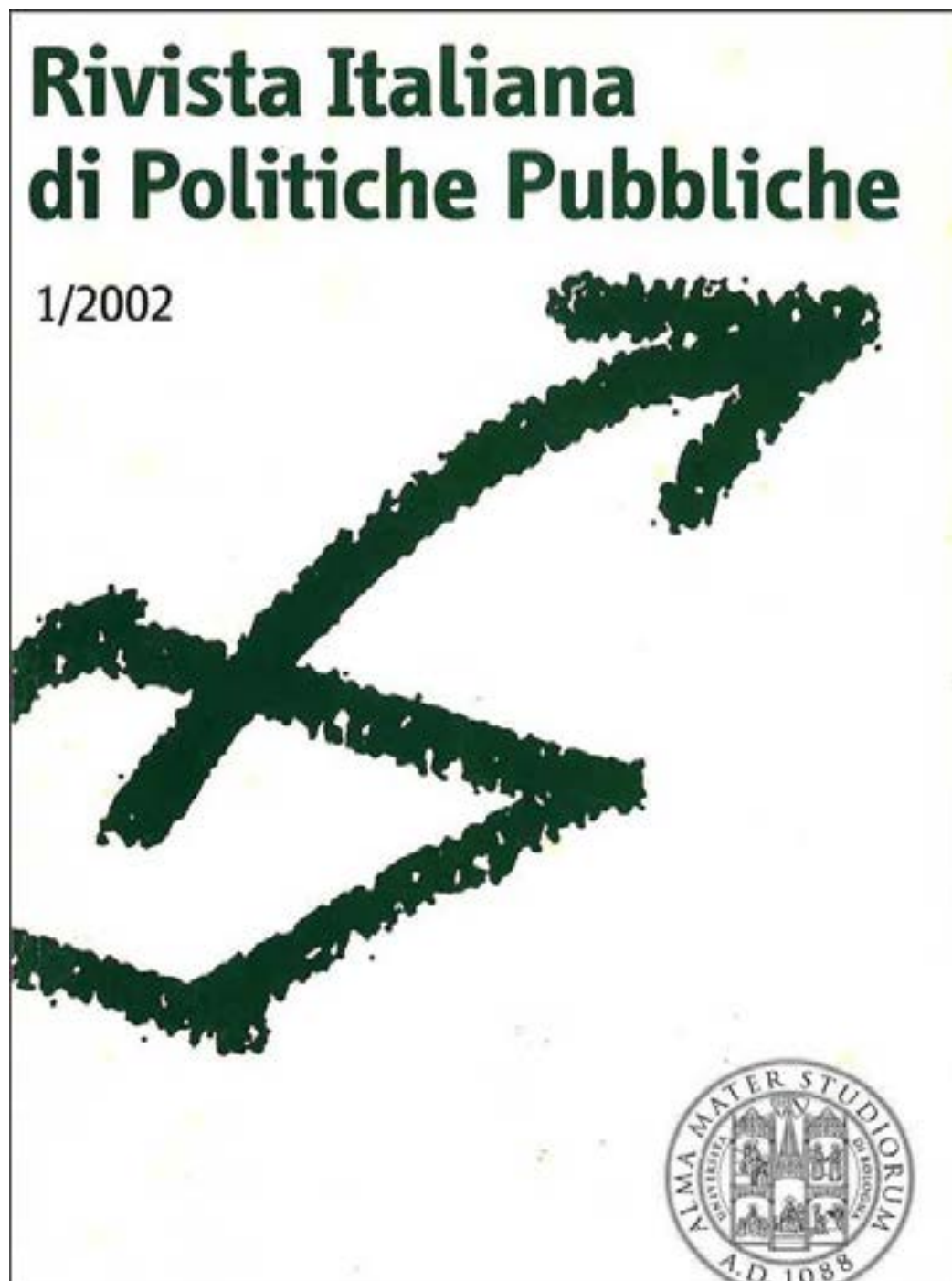
“Nuove azioni” che vorrebbero vedere nello Stato un soggetto che svolge un ruolo sussidiario

18 L’art. 7-bis, *Formazione del personale*, del d.lgs. n. 165/2001, così recitava (soppresso con il d.P.R. 16.4.2013, n. 70): «[1. Le amministrazioni di cui all’articolo 1, comma 2, con esclusione delle università e degli enti di ricerca, nell’ambito delle attività di gestione delle risorse umane e finanziarie, predispongono annualmente un piano di formazione del personale, compreso quello in posizione di comando o fuori ruolo, tenendo conto dei fabbisogni rilevati, delle competenze necessarie in relazione agli obiettivi, nonché della programmazione delle assunzioni e delle innovazioni normative e tecnologiche. Il piano di formazione indica gli obiettivi e le risorse finanziarie necessarie, nei limiti di quelle, a tale scopo, disponibili, prevedendo l’impiego delle risorse interne, di quelle statali e comunitarie, nonché le metodologie formative da adottare in riferimento ai diversi destinatari.

2. Le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, nonché gli enti pubblici non economici, predispongono entro il 30 gennaio di ogni anno il piano di formazione del personale e lo trasmettono, a fini informativi, alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica e al Ministero dell’economia e delle finanze. Decorso tale termine e, comunque, non oltre il 30 settembre, ulteriori interventi in materia di formazione del personale, dettati da esigenze sopravvenute o straordinarie, devono essere specificamente comunicati alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica e al Ministero dell’economia e delle finanze indicando gli obiettivi e le risorse utilizzabili, interne, statali o comunitarie. Ai predetti interventi formativi si dà corso qualora, entro un mese dalla comunicazione, non intervenga il diniego della Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica, di concerto con il Ministero dell’economia e delle finanze. Il Dipartimento della funzione pubblica assicura il raccordo con il Dipartimento per l’innovazione e le tecnologie relativamente agli interventi di formazione connessi all’uso delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione.]».

Le politiche pubbliche, la loro gestione, il loro controllo. Sviluppo economico e tutela delle giovani generazioni.
A margine del Piano nazionale per il Sud.

¹⁹, ma senza che si sia avuto il coraggio morale di verificare, prima, se tale livello di governo abbia saputo garantire a tutti lo **stesso livello di garanzie** ²⁰, che si traduce nel mancato rispetto del diritto di ciascun cittadino di avere un uguale rispetto della propria dignità.



19 V. R. Del Punta, *Il diritto del lavoro tra valori e criticità*, in "Lavoro e diritto", n. 3/2002, pagg. 349-353; P. Costa, *Cittadinanza sociale e diritto del lavoro nell'Italia repubblicana*, in "Lavoro e diritto", n. 1/2009, pagg. 35-88.

20 Più volte la Corte Costituzionale ha indicato nella "falsità" di alcuni bilanci pubblici la precondizione del mancato rispetto del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione da parte dei Governi (nazionali o regionali che siano).

Le politiche pubbliche, la loro gestione, il loro controllo. Sviluppo economico e tutela delle giovani generazioni. A margine del Piano nazionale per il Sud.

1. I diversi aspetti del depauperamento del Mezzogiorno: misure semplici da assumere per riprendere il tempo perduto nel campo delle politiche pubbliche del lavoro sia privato che pubblico

Il depauperamento culturale delle burocrazie statali, così come di quelle regionali e locali del Mezzogiorno, coincide con il deliberato abbandono, da parte dello Stato, dei centri di formazione permanente operanti nelle città di Reggio Calabria e di Acireale, al grido vittorioso che, così, si dava vita a un tassello importante di quella complicata – quanto insulsa – politica nazionale della “*spending review*”, votata dal Parlamento nel 2009 e posta a base della c.d. legge sul “federalismo fiscale”.

Spending review

“*Spending review*” che, intanto, è possibile se siano state fatte delle indagini di controllo indipendente sulle diverse realtà amministrative, sulle diverse burocrazie, sulle diverse organizzazioni. Controllo indipendente che trova il suo fondamento giuridico nelle disposizioni contenute nell’art. 3, commi 4, 8 e 12 della legge 18 gennaio 1994, n. 20²¹, e che, quindi, chiama in causa la Corte dei conti e il suo ruolo di organismo ausiliare del Governo²² (*rectius*, del Governo nazionale e dei Governi regionali).

La decisione viene assunta, nel 2010 (e conclusa nel 2013), dal Direttore della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione di allora, agenzia formativa nazionale (di lì a poco, ridenominata pomposamente “Scuola Nazionale di Amministrazione”)²³, a metà del periodo della crisi economica più lunga che l’Italia abbia mai attraversato: 2008-2015, quale conseguenza diretta dei noti fatti connessi al crollo di Wall Street.

Nei reports predisposti dal management della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, guidata da un docente di economia politica (non aziendale), delle tre sedi operanti nel Sud Italia fin dalla metà degli anni ’70, rimarrà in piedi solo quella di Caserta, i cui costi di funzionamento strutturale risultavano (e ancora risultano) addossati allo stato di previsione della spesa del Ministero dei beni culturali (e del turismo), in quanto trattasi di comodato d’uso di alcuni spazi della Reggia di Caserta.

La formazione della dirigenza pubblica, da quell’anno non viene più riguardata dai Governi come un investimento; viene riguardata (e lo è sempre stato) come un costo (incapace di effetti

la formazione della dirigenza pubblica

21 L’art. 3, comma 8, così dispone: «Nell’esercizio delle attribuzioni di cui al presente articolo, la Corte dei conti può richiedere alle amministrazioni pubbliche ed agli organi di controllo interno qualsiasi atto o notizia e può effettuare e disporre ispezioni e accertamenti diretti. Si applica il comma 4 dell’articolo 2 del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453. Può richiedere alle amministrazioni pubbliche non territoriali il riesame di atti ritenuti non conformi a legge. Le amministrazioni trasmettono gli atti adottati a seguito del riesame alla Corte dei conti, che, ove rilevi illegittimità, ne dà avviso all’organo generale di direzione. È fatta salva, in quanto compatibile con le disposizioni della presente legge, la disciplina in materia di controlli successivi previsti dal decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, e dal decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39, nonché dall’articolo 166 della legge 11 luglio 1980, n. 312.»; mentre il comma 12 prevede: «I magistrati addetti al controllo successivo di cui al comma 4 operano secondo i previsti programmi annuali, ma da questi possono temporaneamente discostarsi, per motivate ragioni, in relazione a situazioni e provvedimenti che richiedono tempestivi accertamenti e verifiche, dandone notizia alla sezione del controllo.».

22 Ma se tale ruolo non viene percepito come si può giudicare l’inazione del Governo? Una situazione che si trascina dalla legge La Loggia, cioè dalla legge n. 131/2003 (art. 7). In tal senso, sono significative le riflessioni di Giuseppe Carbone, Presidente della Corte dei conti: «In tutti questi anni, la Corte in nessun modo, da nessuna parte ha potuto essere sospettata, contestata di intrattenere un rapporto addomesticato con la maggioranza o un rapporto strumentalizzato con la minoranza. La Corte ha offerto il risultato di questo suo controllo al Parlamento e poi è successo che chi ha voluto o chi ha creduto – le parti politiche o istituzionali – ne ha approfittato», in *Parlamento, Governo e controlli nei convegni del Cogest*, CNEL, 1996, Roma, pag. 69.

23 La ridenominazione prende spunto dall’omologa agenzia nazionale francese, l’Ecole Nationale d’Administration.

Le politiche pubbliche, la loro gestione, il loro controllo. Sviluppo economico e tutela delle giovani generazioni. A margine del Piano nazionale per il Sud.

positivi sullo sviluppo economico del Sud del Paese) che viene inutilmente posto sulle spalle dei contribuenti.



Né la chiusura delle due sedi al Sud (al Nord chiuderanno quelle di Bologna e di Trento) apporta all'altra Agenzia di formazione (destinata sempre alle burocrazie del Sud), il Formez (che viene "salvato" in quanto la direzione è riservata a persona vicina agli orientamenti politici dell'allora Ministro della Funzione Pubblica), dei benefici particolari ...

Anzi, con la riduzione progressiva dell'apporto finanziario, tale agenzia viene "deprivata" del suo ruolo di "centro di analisi" delle politiche pubbliche per diventare un "concorsificio", cioè, alla fin fine, un altro "centro di potere" (riconoscibile nel "Progetto Ripam")²⁴; anche se, in compenso, risulta impegnata in altre azioni collaterali

A riflettere bene su questi due episodi, sembra di raccontare una strana storia: del come la vicenda del crollo della finanza americana abbia avuto ripercussioni negative, in Italia, sul funzionamento delle politiche di formazione degli apparati pubblici (non solo regionali, anche locali). Ma non è, e non vuole essere, così.

**ripercussioni negative
sul funzionamento delle
politiche di formazione**

Questa è la storia, probabilmente non confessabile, di una scelta (*public choice*) che sembra essere stata eterodiretta da una volontà politica che ci appare priva di una vera "vision" del futuro, cioè che le pubbliche istituzioni (anche i loro operatori di vertice) devono avere, a tutti i livelli di governo, una cultura gestionale uniforme in quanto fondata sul perseguimento di risultati concreti, leggibili, misurabili; indicazione che richiede il ricorso all'applicazione di indicatori utili a monitorare l'andamento della c.d. "attività di supporto" (miglioramento qualitativo dell'organizzazione)²⁵.

24 Nello stesso periodo storico, lo Stato "centralizza" l'assistenza tecnica finanziata dall'Unione Europea, nel contesto dei diversi Fondi (FSE; FESR; FEASR; Fondo Pesca) in capo a organismi "*in house*" fra cui il Formez, assegnando ad esso cospicui finanziamenti. Dello stato di realizzazione dei vari progetti e della loro fruibilità non sembra esserci traccia, tranne nei testi editi in corso d'opera dalla stessa agenzia.

25 Recentemente, con circolare del Dipartimento della Funzione Pubblica (30.12.2019), si sono fissati gli indicatori comuni per le funzioni di supporto della Amministrazioni Pubbliche - ciclo della performance 2020-2022,

Le politiche pubbliche, la loro gestione, il loro controllo. Sviluppo economico e tutela delle giovani generazioni. A margine del Piano nazionale per il Sud.

Una storia che i parlamentari siciliani conoscono bene se è vero che agli atti dell'ARS (Assemblea Regionale Siciliana) ²⁶ risulta essere stata registrata l'audizione del Direttore della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione del tempo, richiesto appositamente di esprimere ai rappresentanti dell'Organo rappresentativo del popolo siciliano le ragioni di una

da utilizzare anche da parte delle Regioni, Province e Comuni (sino a 5.000 ab.).

26 **Legislatura 16° - Aula - Resoconto stenografico della seduta n. 590 del 28/07/2011**

Interrogazioni con richiesta di risposta scritta

FLERES - Al Presidente del Consiglio dei ministri e ai Ministri per la pubblica amministrazione e l'innovazione e dell'economia e delle finanze

Premesso che:

- la sede di Acireale (Catania) della Scuola superiore della pubblica amministrazione (SSPA) è stata **istituita con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 2 dicembre 1987** a seguito di un protocollo d'intesa tra la Presidenza del Consiglio dei ministri e la Regione Siciliana con finalità di **realizzare corsi di formazione e aggiornamento per il personale delle amministrazioni statali, per quello della Regione Sicilia, delle Province, dei Comuni e di altri enti presenti nel territorio regionale**;
- la particolarità della nascita di tale sede ne ha determinato due caratteristiche importanti sia dal punto di vista funzionale sia da quello istituzionale: l'uno rivolto ai funzionari e dirigenti dello Stato, l'altro, in regime di convenzione, indirizzato a dirigenti e funzionari della Regione e degli enti locali presenti nel territorio;
- la suddetta sede di Acireale è l'unica a non gravare sul bilancio dello Stato. Infatti, la Regione Sicilia avvalendosi del Comune si è impegnata a fornire gratuitamente alla SSPA tutti i locali e le attrezzature e ad assumere l'onere delle spese generali di funzionamento e delle eventuali manutenzioni ordinarie e straordinarie. **La scuola** (che si estende su 1.573 metri quadri di superficie interna e 2.999 metri quadri di superficie esterna) è ubicata al primo piano dell'ex collegio Pennisi di proprietà del Comune e comprende 6 uffici, una biblioteca ad indirizzo prevalentemente giuridico-amministrativo con un patrimonio librario di oltre 4.900 volumi e 130 testate di periodici, 4 aule didattiche di cui una attrezzata per corsi d'informatica, un'aula convegni multimediale, una sala duplicazione per materiale didattico, un magazzino-economo e 6 servizi igienici;
- da un'analisi costi-benefici si evince che la sede di Acireale è quella che costa meno allo Stato: infatti, solo a titolo di esempio, la sede di Reggio Calabria costa allo Stato solo per la locazione ben 100.000 euro all'anno, una somma che è al di sopra del *budget* complessivo assegnato alla sede di Acireale, il cui costo di affitto è a carico del Comune;
- nel corso degli anni la sede acese ha realizzato numerose attività di vario tipo: conferenze con l'AIB (Associazione italiana biblioteche), la SIOI (Società italiana per l'organizzazione internazionale), Forum sulla formazione dei dirigenti delle pubbliche amministrazioni in Sicilia, **Convegno sulla cultura amministrativa nell'area del Mediterraneo**, Convegni con l'Università degli studi di Catania;
- negli ultimi anni la sede SSPA di Acireale ha svolto attività di formazione grazie al programma "Empowerment" finanziato dall'Unione europea e non ha erogato più formazione oltre quella già programmata. Il comprensorio della Sardegna, precedentemente assegnato alla sede di Acireale, è stato inespugnabilmente assegnato alla sede di Reggio Calabria e, recentemente, le tre edizioni del corso "Attuare la riforma nella pubblica amministrazione" sono state assegnate alle sedi distaccate di Caserta, Reggio Calabria e Bologna. L'unica convenzione, stipulata ad aprile 2011, è stata quella tra la SSPA e l'Assessorato all'istruzione e formazione professionale della Regione Sicilia;
- i dipendenti della sede acese, che subiscono questa situazione e che sono impotenti di fronte all'inerzia dei vertici, sono molto preoccupati sia per la mancanza di formazione, sia perché gli uffici sono abbandonati a se stessi in quanto il responsabile di sede, che dovrebbe tenere i rapporti con le pubbliche amministrazioni insistenti sul territorio, è presente in media una volta ogni 40 giorni e tutto ciò rende enormemente difficile, se non impossibile, la gestione del dipartimento,

l'interrogante chiede di sapere:

- se corrisponda al vero che si sta valutando la possibilità di sopprimere la sede della SSPA di Acireale;
- se non si intenda nominare un nuovo responsabile di sede, visto che l'attuale responsabile ha più volte dichiarato di non voler svolgere più quel ruolo;
- se il Governo non ritenga, invece, utile ed indispensabile, visto il basso costo e la consistente attività profusa, un rilancio ed un potenziamento della sede di Acireale, capace, come ha dimostrato, di aggiornare costantemente il bagaglio di conoscenze ed esperienze dei dirigenti e dei funzionari regionali, chiamati non solo a fronteggiare sul versante internazionale le future sfide che attendono la Regione, ma soprattutto ad attuare su quello interno le innovazioni introdotte dalla riforma della Pubblica Amministrazione avviata dal Ministro Brunetta.

la sede di Acireale è quella che costa meno

Le politiche pubbliche, la loro gestione, il loro controllo. Sviluppo economico e tutela delle giovani generazioni. A margine del Piano nazionale per il Sud.

tale scelta.

Dai lavori di quella seduta assembleare non si ricava un bel nulla, dato che tale episodio verrà gestito con logiche da “vecchia politica”: sono state sufficienti le cose dette in audizione, anche perché il Direttore (poveretto!) si è scomodato a venire da Roma a Palermo...

logiche da vecchia politica

Ma non c'è alcuno di quegli “onorevoli” che richieda l'attivazione di una indagine di controllo da parte della Sezione regionale di controllo locale, che sveli se effettivamente la chiusura determinerà una eliminazione/un riduzione di costi a carico del bilancio dello Stato.

A una conclusione dovremmo pervenire: gli strumenti per conoscere la verità dei fatti, cioè se c'è della bontà nei processi decisionali dei decisori politici o se, dietro l'apparenza del rigore sbandierato, vi siano altri interessi da tutelare (e che siano più forti dell'interesse nazionale) esistono. Nei fatti, succede qualcosa che il Legislatore non può prevedere mai ²⁷.

Accade, sempre più spesso, che non sono semplicemente attivati da coloro che – come rappresentanti del Popolo – ne hanno il diritto oltre che il dovere istituzionale.

L'unico effetto prodotto, di cui è difficile dubitare, ricavabile da questa vicenda di “*public choice*”, è da rintracciare nella volontà dello Stato di non presidiare sul territorio la politica della formazione permanente, di cui le burocrazie – al centro e alla periferia – hanno assoluta necessità.

Se si riconosce universalmente alla formazione dei dipendenti pubblici un ruolo di acculturamento e, di conseguenza, di “*mise au niveau*” delle competenze possedute, nel prossimo futuro, la scelta da fare dovrebbe consistere, al contrario, nella implementazione formativa delle classi politiche e delle classi burocratiche, che deve passare dalla presenza dello Stato, con affidamento ai Prefetti dei capoluoghi di Regione della cura della realizzazione di sostanziosi programmi formativi ²⁸ che non possono essere “sostenuti” solo da risorse di

formazione dei dipendenti pubblici un ruolo di acculturamento

27 Sulle problematiche connesse all'esistenza del “conflitto di interesse” e ai rimedi per ridurne la portata, v. Valentina Baiamonte, *Il lobbying in Italia e in Europa. Riflessioni a partire da due studi*, in “Queste istituzioni”, n. 2/2014 (Anno XXXI), Roma, www.questeistituzioni.it, pagg. 117-126; v., inoltre, Santo Primavera, *È la lobby, bellezza! La politica degli interessi*, Bonanno Ed., Acireale, 2008; B. Primavera – M. Micucci, *Trafficante sarà lei! Lobby, politica e traffico di influenze*, Bonanno Ed., Acireale, 2013.

28 È assai significativa, per i fini che qui si intendono perseguire, la direttiva-circolare (del Dipartimento della Funzione Pubblica n. 10 del 30 luglio 2010) avente ad oggetto “*La programmazione della formazione delle amministrazioni pubbliche*”. La direttiva consta di otto pagine e comincia con alcune affermazioni del tutto condivisibili sul valore strategico del capitale umano e della sua formazione. Leggiamo, ad esempio: “*La formazione è, peraltro, una dimensione costante e fondamentale del lavoro e uno strumento essenziale nella gestione delle risorse umane. Tutte le organizzazioni, per gestire il cambiamento e garantire un'elevata qualità di prodotti e servizi, devono oggi fondarsi sulla conoscenza e sullo sviluppo delle competenze*”. Queste dichiarazioni di principio vengono messe a confronto con la dura realtà. Scende in campo il D.L. n. 78/2010 (quello del Ministro Tremonti sulla finanza pubblica) che gela gli entusiasmi, dato che taglia del 50% la spesa per la formazione e a presidiare questo vincolo viene chiamata la Corte dei conti. In una specifica nota, poi, si precisa che non rientrano in tale tipologia di spese “*altre modalità primarie, informali e non strutturate nei termini della formazione, di apprendimento e sviluppo delle competenze, costituite dalla reingegnerizzazione di processi e luoghi di lavoro, in modo da assicurare lo sviluppo delle opportunità di informazione, valutazione e accumulazione delle competenze nel corso del lavoro quotidiano (tutoring, mentoring, peer review, circoli di qualità e focus group, affiancamento, rotazione delle mansioni)*”. L'art. 6 del decreto-legge n. 78/2008, convertito dalla L. n. 122 del 30 luglio 2010, recita infatti: “*a decorrere dall'anno 2011 la spesa annua sostenuta dalle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3, dell'articolo 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, incluse le autorità indipendenti, per attività esclusivamente di formazione deve essere non superiore al 50 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009. Le predette amministrazioni svolgono prioritariamente l'attività di formazione tramite la Scuola superiore della pubblica amministrazione ovvero tramite i propri organismi di formazione. Gli atti e*

Le politiche pubbliche, la loro gestione, il loro controllo. Sviluppo economico e tutela delle giovani generazioni. A margine del Piano nazionale per il Sud.

fonte comunitaria.

Da un altro punto di vista, c'è da porre una attenzione particolare alla "formazione accelerata" di cui dovrebbero essere destinatari gli operatori dei Centri per l'impiego, avendo riguardo all'effettivo funzionamento delle politiche pubbliche dell'assistenza all'inserimento nella vita attiva.



Tali organismi pubblici, che ogni giorno dell'anno entrano in contatto con migliaia di utenti, soffrono da tempo di una sindrome, di una mancanza di identità di ruolo nel rapporto tra il sistema delle imprese e il mondo dei giovani, se si ha a cuore il destino di questa fascia di popolazione.

Di ciò non soffrono, ovviamente, gli analoghi operatori dei Centri per l'impiego della Francia e della Repubblica federale di Germania cui risulta affidata una "vision" integrata di alcune politiche pubbliche: quella che si occupa di tale assistenza, quella che si occupa della loro formazione, quella che si interessa del loro orientamento, quella che si preoccupa di rendere disponibile una informazione permanente sul mercato del lavoro e sulle professioni.

di ciò non soffrono gli analoghi operatori dei centri per l'impiego della Francia

Una esigenza forte, quella della conoscenza proiettata nel futuro, che proviene dai territori del Sud, dove il lavoro risulta "precarizzato" da scelte pubbliche recenti che sembrano privilegiare forme di coinvolgimento delle risorse umane, sperimentate già nel 1977, con l'allora Ministro del lavoro e della previdenza sociale (il primo Ministro donna), Tina Anselmi, in esecuzione degli articoli 26 e 27 della legge 1° giugno 1977, n. 285, "Provvedimenti per l'occupazione giovanile".

Sperimentazioni che, purtroppo, non offrono ai richiedenti un impiego, oggi, spazi di riscatto morale; anzi, ne deprimono i contorni e la sostanza, confermando nelle giovani generazioni il carattere di irredimibilità della politica nazionale, così come della politica regionale e dei suoi

i contratti posti in essere in violazione della disposizione contenuta nel primo periodo del presente comma costituiscono illecito disciplinare e determinano responsabilità erariale. La disposizione di cui al presente comma non si applica all'attività di formazione effettuata dalle Forze armate, dal Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco e dalle Forze di Polizia tramite i propri organismi di formazione".

Le politiche pubbliche, la loro gestione, il loro controllo. Sviluppo economico e tutela delle giovani generazioni. A margine del Piano nazionale per il Sud.

uomini.



Da tale situazione di incertezza occorre uscire, coniugando pragmatismo e superamento di logiche gestionali che devono vedere le Regioni del Sud accomunate dalla ricerca della realizzazione di progetti unitari, fondati sul tema dell'articolo 1 della nostra Costituzione.

A leggere gli Statuti di alcune Regioni del Sud si rimane stupiti: leggiamo, infatti, in alcune disposizioni che essi contengono, la consapevolezza che dalla cooperazione tra Regioni (del Sud) nella definizione delle diverse politiche pubbliche può nascere un diverso modello di gestione di esse ²⁹.

la consapevolezza che può nascere un diverso modello di gestione

Recentemente, la Corte dei conti – in un'area del Sud che soffre in maniera endemica dell'emigrazione giovanile, in Lucania ³⁰ – ha ritenuto di dover effettuare un "focus" sull'esecuzione data, dai diversi livelli di governo (prima, Stato; Province; poi ancora, Regione), alla legislazione nazionale e regionale posta a presidio, fin dal 1997, della corretta gestione delle "politiche attive del lavoro".

Non ci si è limitati ad individuare le "criticità del sistema amministrativo", ma anche a visualizzare i "punti di forza", ponendo lo stesso a confronto con la qualità dei servizi analoghi utilizzati dalla gioventù tedesca, francese, svedese.

È venuta in emergenza una sostanziale disattenzione nei riguardi dell'effettivo ruolo che i servizi pubblici di collocamento della manodopera svolgono a tutela del lavoratore in Italia rispetto a quanto avviene negli altri Paesi d'Europa, così come della stretta connessione che **l'assistenza (tecnica) all'inserimento nella vita attiva** ha con **l'osservazione del mercato del lavoro e delle professioni**, con **la formazione professionale**, con **l'orientamento professionale**.

Politiche pubbliche che sono state "sbriciolate", in Italia, tra più istituzioni e, ancor peggio, tra diversi livelli di governo, per effettuare, poi, scelte che non hanno saputo ricondurre le stesse "ad unità".

politiche pubbliche che sono state sbriciolate

Anzi, l'aver tentato di (ri)copiare ordinamenti giuslavoristici distanti dal nostro si è rivelato un

²⁹ In particolare, nello Statuto della Regione Basilicata (17.11.2016), si legge all'art. 44 (La qualità delle leggi): «4. Il Consiglio regionale valuta gli effetti delle politiche regionali, verificandone i risultati ed esercita il controllo sul processo di attuazione delle leggi ...».

³⁰ V. Corte dei conti, Sez. contr. Basilicata, delib. n. 28/2019/VSGO, Potenza, 2019, pagg. 368, avente ad oggetto "L'assistenza pubblica all'inserimento nella vita attiva (2014-2019, con proiezioni al 2020)", Ed. Corte dei conti.

Le politiche pubbliche, la loro gestione, il loro controllo. Sviluppo economico e tutela delle giovani generazioni. A margine del Piano nazionale per il Sud.

tentativo mal riuscito di (ri)fornire il sistema amministrativo nazionale di strumenti, o, meglio, di presenze (liberalizzazione senza coordinamento) che hanno fatto crescere il livello di caos in tale campo del diritto.

In questo campo, infatti, la “qualità della regolazione” non è soddisfacente ³¹; per essere tale, secondo le indicazioni della Corte dei conti, che ha svolto la giusta comparazione tra diversi sistemi amministrativi d’Europa, occorre che lo Stato (con specifico intervento normativo) abroghi la disposizione di legge (risalente al 1949) che intesta ai Comuni l’obbligo di individuare gli spazi fisici e di assicurare copertura di spesa per il funzionamento dei Centri per l’impiego ³², assumendo su di sé il relativo onere.

la qualità della regolazione non è soddisfacente



In un contesto di ricerca di misure atte a risollevare da subito le condizioni sociali del Mezzogiorno viene, quindi, in evidenza la definizione di un piano statale di costruzione di nuove sedi dove devono operare i nuovi Centri per l’impiego (con il rispetto di standard funzionali).

Essa deve risultare accompagnata dalla ridefinizione della dotazione organica del personale sempre dei Centri per l’impiego (da rapportare al numero degli utenti potenziali da soddisfare), cui (ecco la terza misura) bisogna curare la formazione permanente in strutture “ad hoc” (Scuole di formazione; scuole di specializzazione).

A tal fine, sarebbe sufficiente recuperare la positività di accordi che possono intervenire tra Stato e Regioni del Sud per valorizzare immobili di prestigio in alcune aree del Paese, capaci di offrire servizi di qualità in contesti paesaggistici di incomparabile bellezza. Per tale via si

recuperare la positività di accordi

31 Essa risulta fondata, in Italia, sulle tecniche dell’AIR. V., a tal riguardo, le riflessioni esposte da Cavatorto – La Spina in “L’AIR nell’esperienza italiana”, Rivista Italiana di Politiche Pubbliche, n. 1/2002, pagg. 44-71.

32 Nel senso della vigenza di un obbligo di compartecipazione alle spese di funzionamento dei Centri per l’impiego; v. Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l’Emilia Romagna, delib. n. 18/2020/PAR rilasciato al Comune di Sassuolo.

Le politiche pubbliche, la loro gestione, il loro controllo. Sviluppo economico e tutela delle giovani generazioni. A margine del Piano nazionale per il Sud.

persegue, al contempo, un obiettivo socioeconomico: lo sviluppo di una branca dell'economia del turismo, quella che fa leva sulla convegnistica.

2. I diversi aspetti del depauperamento del Mezzogiorno: riorientare le risorse comunitarie allo sviluppo delle risorse umane

Quando Adriano Olivetti, il 23 aprile 1955, inaugurava lo stabilimento di Pozzuoli non poteva certo fare affidamento – allora – sulla disponibilità di risorse pubbliche che si sarebbero stanziare, a partire dagli anni '90, per la c.d. “politica di coesione”, quale definita con il bilancio della Comunità Economica Europea, diventata Unione Europea.

Non esistevano ancora le istituzioni europee ³³; e i Trattati di leale cooperazione tra i Paesi fondatori erano ancora in una fase di discussione politica, viaggiando tra i tavoli delle sei Cancellerie per le necessarie integrazioni.

non esistevano le istituzioni europee

Il “pensiero politico” espresso nel “Manifesto di Ventotene” da due meridionalisti come Altiero Spinelli ³⁴ ed Ernesto Rossi ³⁵, risalente al 1944, si era appena insinuato tra le menti dei maggiori esponenti politici di quell'epoca: da Alcide De Gasperi a Giulio Andreotti, da Pietro Campilli ad Amintore Fanfani ...

Ed è proprio l'on.le Campilli, allora Ministro per il Mezzogiorno (1953-1958), che Adriano Olivetti richiama nel suo messaggio alla gente campana, a significare che l'imprenditoria seria è tenuta a raccogliere il “grido di dolore” che proviene dalla coscienza più profonda di una classe politica attenta ai bisogni della gente. Consapevole del fatto che lo “sviluppo economico” si fonda su (e si confronta con) azioni politiche di cui sono necessariamente corresponsabili le classi imprenditoriali nazionali e locali.

Adriano Olivetti, da imprenditore serio, non contava sui meccanismi perversi del ricorso alla “Cassa integrazione guadagni” ...; risorse finanziarie che, in altri Paesi europei, sono utilizzate essenzialmente per la riconversione professionale dei lavoratori delle aziende in crisi e, come tali, sono considerate tra le misure rientranti in quelle che vengono definite “politiche attive del lavoro” (contrapposte, nel nostro linguaggio giuridico, alle “politiche passive del lavoro”).

Adriano Olivetti, da imprenditore serio, non contava sui meccanismi perversi del ricorso alla “Cassa integrazione guadagni”

Sistema questo che presuppone un diverso funzionamento dei Servizi Pubblici per l'Impiego (SPI), che devono porsi – nel dialogo tra le Parti sociali – come uno strumento attivo del recupero alla vita attiva delle risorse umane, utilizzando le disponibilità finanziarie che il bilancio europeo mette a disposizione degli Stati.

Così, in quella giornata del lontano 1955, egli si è espresso:

*«Questo sabato di primavera, ..., non può non essere un giorno di festa per Ivrea e per Pozzuoli, come per Torino e per Massa, ove sorgono gli altri stabilimenti. E si potrà anche chiamare, questa festa, festa dell'amicizia tra Nord e Sud, festa di fraterna comprensione di lavoratori e di capi, perché nell'opera si sigilla **un periodo nuovo nel recupero del Mezzogiorno**, perché l'industria del Nord dimostra di aver preso coscienza di quel millenario problema e di averlo avviato, con impegno di dignità e di rispetto umano, verso la soluzione».*

³³ Il Trattato di Roma (CECA e Comunità Europea), sottoscritto dai sei Paesi fondatori, fu firmato il 25 marzo 1957 ed entrò in vigore il 1° gennaio 1958.

³⁴ Altiero Spinelli (Roma, 1907-1986).

³⁵ Ernesto Rossi (Caserta, 1897 – Roma, 1967).

Le politiche pubbliche, la loro gestione, il loro controllo. Sviluppo economico e tutela delle giovani generazioni.
A margine del Piano nazionale per il Sud.

Adriano Olivetti, però, non si ferma qui, ad auto-elogiare il suo gesto. Infatti, lancia una sfida:

«Senza dubbio ben altre operazioni, ben altre iniziative, ben altri piani dovranno avvenire nei prossimi anni perché l'**unità economica del Mezzogiorno** possa essere premessa indispensabile dell'**unità morale della nostra Patria**».

l'unità economica del Mezzogiorno

Non si può non registrare l'abisso culturale che queste parole segnano rispetto ad un altro tipo di pensiero, che diventa fortemente condizionante le scelte della classe imprenditoriale, che è venuto maturando nei riguardi dei problemi del Mezzogiorno da parte di alcuni movimenti politici, proprio a ridosso di una vicenda giudiziaria – quella di "Mani pulite" (1992-1995), che prende l'avvio da un territorio, da una città che si autodefinisce, a torto, la "Capitale morale" del Paese.



Adriano Olivetti [Ivrea 1901 – Aigle (Svizzera) 1960]

TAPPE FONDAMENTALI CHE HANNO PORTATO DALLA COMUNITÀ ECONOMICA EUROPEA ALL'UNIONE EUROPEA

- **18 aprile 1951.** Firma del Trattato di Parigi che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio (Ceca) con sei Paesi: Francia, Germania occidentale, Italia, Belgio, Olanda e Lussemburgo.
- **25 marzo 1957.** I sei della Ceca firmano i Trattati di Roma, che danno vita alla **Comunità economica europea (Cee)** - che è stato successivamente modificato e completato da diversi altri trattati europei - e alla Comunità europea per l'energia atomica (Euratom).

sei della Ceca firmano i Trattati di Roma, che danno vita alla Comunità economica europea (Cee)

**Le politiche pubbliche, la loro gestione, il loro controllo. Sviluppo economico e tutela delle giovani generazioni.
A margine del Piano nazionale per il Sud.**

- **1° gennaio 1973/1° gennaio 1986.** Adesione alla Cee di Gran Bretagna, Danimarca, Irlanda, Grecia, Spagna e Portogallo.
- **7-10 giugno 1979.** Prima elezione diretta del Parlamento europeo.
- **16 gennaio 1986. Atto Unico Europeo.**
- **1° novembre 1993.** Entra in vigore il Trattato di Maastricht, nasce l'Unione Europea, che porterà in dodici paesi anche una moneta unica, l'euro.
- **1° gennaio 1995.** Adesione di Austria, Svezia e Finlandia.
- **26 marzo 1995.** Entra in vigore la convenzione di Schengen: nei sette Stati che vi aderiscono vengono aboliti i controlli di frontiera. L'Italia entrerà in seguito.
- **19 novembre 1997 - Trattato di Amsterdam.**
- **7 dicembre 2000.** Proclamata a Nizza la **Carta europea dei diritti fondamentali**. L'11 dicembre, sempre a Nizza, si conclude la Conferenza intergovernativa con l'approvazione del Trattato che riforma le istituzioni in vista dell'allargamento.
- **14-15 dicembre 2001.** A Laeken (Belgio) viene approvata la creazione di una Convenzione, che sarà presieduta dall'ex presidente francese Valéry Giscard d'Estaing, per una riforma istituzionale più incisiva.
- **1° gennaio 2002.** L'euro entra in circolazione in 12 Paesi dell'Unione.
- **Giugno/luglio 2003.** La Convenzione europea approva per consenso un progetto di trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa.
- **12-13 dicembre 2003.** Vertice di Copenaghen. La UE invita a entrare nell'Unione dal 1 maggio 2004 dieci Stati (Cipro, Repubblica Ceca, Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Slovacchia e Slovenia). Bulgaria e Romania entreranno nel 2007; invece per la Turchia la decisione sull'ingresso è rinviata al dicembre 2004.
- **16 aprile 2003.** Ad Atene firma dei trattati di adesione dei 10 nuovi Paesi membri dell'Est e Sud Europa,
- **12-13 dicembre 2003.** Al vertice di Bruxelles, che chiude la presidenza semestrale dell'Italia, salta l'accordo sulla nuova Costituzione europea per l'opposizione della Spagna e della Polonia al nuovo sistema di voto.
- **1 maggio 2004.** Nasce ufficialmente l'Europa a Venticinque.
- **18 giugno 2004.** I capi di Stato e di governo degli Stati membri raggiungono un accordo sul progetto di trattato che istituisce la Costituzione europea.
- **29 ottobre 2004.** Firmata dai capi di Stato e di governo dei 25 Stati membri la Costituzione europea. Il testo finale dovrà essere approvato quindi da ciascuno dei paesi firmatari.
- **Novembre 2006.** Data prevista per l'entrata in vigore della Costituzione europea.

**L'euro entra in circolazione
in 12 Paesi dell'Unione**

Infatti, non esistono "capitali morali" ma comunità che lavorano per il progresso.

Olivetti ragiona e pensa da imprenditore illuminato. E, naturalmente, lontano dalla *vision* che Marchionne, in tempi più vicini a noi, ha della realtà imprenditoriale. Olivetti pensa che il

Le politiche pubbliche, la loro gestione, il loro controllo. Sviluppo economico e tutela delle giovani generazioni. A margine del Piano nazionale per il Sud.

successo conseguito da ciascuno debba essere in parte restituito alla gente del territorio in cui si è nati e che si è abbandonato.

Il ritorno alle “radici” non è mai, per un imprenditore (di successo), un ritorno “senza sentimento”.



Anche perché è vero che ci si è ormai abituati a vivere in un mondo globalizzato, ma certamente la globalizzazione (mercati internazionali) non può essere riguardata con atteggiamento di rapina o, semplicemente, di impossessamento della “cultura dei padri”.

Olivetti ragiona, allora, come ragionano, da qualche tempo, quelli che noi definiamo i “tecnocrati” di Bruxelles, ma che, per le esperienze di cui sono portatori alcuni Paesi d’Europa (Olanda, Repubblica federale di Germania, Belgio), si dimostrano più attenti alle condizioni dei lavoratori di quanto lo siano gli imprenditori nazionali ³⁶.

Ragiona bene un Uomo che pone la valorizzazione delle risorse umane, nel contesto di un luogo chiamato “fabbrica”, al primo posto.

Un Uomo— come Olivetti — che utilizza uno staff di sociologi e di psicologi del lavoro per

**Ragiona bene un Uomo
che pone la valorizzazione
delle risorse umane,
nel contesto di un luogo
chiamato “fabbrica”**

³⁶ Secondo il modo di ragionare “europeo”, le “politiche attive del lavoro” ... «si articolano lungo le quattro direttrici indicate prima nell’Agenda di Lisbona e poi nella Strategia Europea per l’Occupazione (SEO): 1. *Occupabilità*: migliorare le capacità di un individuo di inserirsi nel mercato del lavoro; 2. *Adattabilità*: aggiornare le conoscenze individuali per renderle compatibili con le esigenze del mercato; 3. *Imprenditorialità*: sviluppare qualità e spirito imprenditoriali per avviare un’azienda e contribuire all’autoimpiego; 4. *Pari opportunità*: favorire politiche di uguaglianza per aumentare i tassi di occupazione femminile. Gli strumenti per realizzare questi obiettivi sono: la formazione, la riqualificazione, gli strumenti di orientamento, l’alternanza scuola-lavoro, i tirocini e le *work experiences*.». (Tratto dal sito del Ministero del lavoro e delle politiche sociali).

Le politiche pubbliche, la loro gestione, il loro controllo. Sviluppo economico e tutela delle giovani generazioni. A margine del Piano nazionale per il Sud.

monitorare la situazione di benessere personale e organizzativo non può essere qualificato “troppo avanzato” o – come alcuni sussurravano – un filo-comunista.

E il criterio-guida delle sue scelte, quello di investire nella formazione dei propri dipendenti, non è stata una scelta senza senso. Sono le qualità professionali della forza-lavoro, infatti, a fare grande il nome di un imprenditore.

**investire nella formazione
dei propri dipendenti**

In sostanza, se la sociologia entra nei luoghi di lavoro (e alimenta un filone di essa, la sociologia del lavoro) vuol dire che non è solo il profitto da considerare il motore dello sviluppo economico.

In definitiva, la parte più interessante della politica europea che si traduce nei numeri di bilancio è costituita dal Fondo Sociale europeo, uno strumento che contribuisce (insieme con il FESR, Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, e non solo) alla realizzazione di un grande obiettivo: la “coesione sociale” tra territori che presentano indicatori economico-sociali che ne rilevano posizioni di svantaggio (aree sotto-utilizzate) ³⁷.



3. I diversi aspetti del depauperamento del Mezzogiorno: la valorizzazione del capitale umano da parte degli imprenditori

Senza risorse umane professionalizzate, cioè capaci di svolgere mansioni difficili e complesse, il sistema delle imprese (soprattutto la parte che coltiva aspirazioni industriali) non può attecchire, né tanto meno progettare un futuro che sia degno di tale nome.

Il punto è, allora, di natura istituzionale: quale è il luogo istituzionale in cui l’ordinamento consente di creare “sintesi” tra le aspirazioni dell’imprenditore che vuole “crescere” e il mondo rappresentativo degli interessi di coloro (i lavoratori) che vorrebbero migliorare le condizioni di vita e di lavoro?

**quale è il luogo istituzionale
in cui l’ordinamento
consente di creare
“sintesi”**

A fornire una risposta a questa domanda soccorre il pensiero di chi ha visto – a partire

³⁷ Per un rilancio del Sud, si veda il documento “Cento idee per il Sud”, riportato nel dossier, attualmente in corso di elaborazione, “Sviluppo economico territoriale e valutazione delle politiche pubbliche. Il caso del Mezzogiorno. Tra progetti nazionali e progetti regionali (2014-2020)”, n. 75.9 della Collana “Politiche pubbliche, gestione, controllo”, Ed. Istituto Max Weber, Roma, 2020.

Le politiche pubbliche, la loro gestione, il loro controllo. Sviluppo economico e tutela delle giovani generazioni. A margine del Piano nazionale per il Sud.

dalla legge nazionale 28 febbraio 1987, n. 56 “*Norme sull’organizzazione del mercato del lavoro*” – la disaggregazione dell’unica politica pubblica che in una Nazione dovrebbe rimanere “statalizzata”, quella dello sviluppo economico, in 20 centri decisionali politici (le Regioni), ognuno dei quali invaghito della possibilità di poter realizzare un’idea: che i “mercati locali del lavoro”, opportunamente gestiti, sarebbero stati sufficienti per promuovere, tra l’altro, una politica locale dello sviluppo industriale, dello sviluppo agricolo, dello sviluppo del terziario.

promuovere, tra l’altro, una politica locale dello sviluppo industriale

Tranne, poi, a richiamare il livello di governo statale quando l’impresa decideva la cessazione dell’attività per le sopravvenute condizioni avverse dell’economia nazionale (e non solo). Economia, ormai, “globalizzata”; e che, quindi, richiedeva (e richiede ancora) una presenza proattiva del livello di governo statale.



L’Italia ha individuato questo luogo di sintesi nel **Consiglio nazionale dell’economia e del lavoro**³⁸, che, per semplice ignavia intellettuale, la classe politica di più recente formazione (2016) ha ritenuto di dover qualificare come inutile, e, come tale, sopprimibile (riforma costituzionale Renzi-Boschi).

Uno spazio istituzionale in cui una disciplina fondamentale del sapere umano, l’economia del lavoro, si dovrebbe atteggiare a componente fondamentale di una “nuova” classe imprenditoriale nel nostro Paese.

Alla classe imprenditoriale italiana manca – a differenza di quella americana – la disponibilità alla filantropia, cioè a quelle manifestazioni che si concretano in “azioni positive” verso i propri dipendenti, verso la società.

Disponibilità che si può “misurare” tutte le volte che si cerca di discutere delle finalità che si conseguono, in un contesto sociale, con un adeguato livello di “responsabilità sociale”.

La “responsabilità sociale” che si richiede all’imprenditoria privata va spiegata, in una società come quella italiana, con quello “spirito di carità” che ha connotato l’atteggiamento del singolo, nel corso dei secoli, verso chi si trova in difficoltà economiche.

Alla classe imprenditoriale italiana manca – a differenza di quella americana – la disponibilità alla filantropia,

³⁸ Una istituzione pubblica che nasce da un atto di filantropia di un imprenditore italiano (David Lubin). Lo stesso tipo di atto che ritroviamo nella promozione dell’Istituto della Enciclopedia Italiana, dovuta alla liberalità dell’imprenditore tessile Giovanni Treccani e nata il 18 febbraio 1925 (su proposta del filosofo Giovanni Gentile).

Le politiche pubbliche, la loro gestione, il loro controllo. Sviluppo economico e tutela delle giovani generazioni. A margine del Piano nazionale per il Sud.

Ma ciò che qui occorre evidenziare è che la classe imprenditoriale non può più sottrarsi a una discussione intelligente sui risultati che le diverse politiche pubbliche conseguono (o che dovrebbero conseguire).

Nei luoghi di discussione che devono essere “privilegiati” (CNEL, in Italia), la “loro rappresentanza” deve dimostrare una “attenzione etica” al corretto funzionamento del sistema amministrativo, perché ad esso va imputato (al di là della posizione assunta dai “gruppi di pressione”) il dovere di elaborare una “buona legislazione”³⁹.

una “attenzione etica” al corretto funzionamento del sistema

C’è l’esigenza di monitorare il processo di attuazione (alias, di esecuzione) di qualsiasi politica pubblica e i suoi esiti (impatto); in sostanza, c’è la necessità di rendere conto dei progressi compiuti in direzione degli obiettivi prefissati, mettendo fine ai casi di mirabolanti soluzioni che risultano “copiate”, ma di cui non si può conoscere l’efficacia “a casa nostra” se non dopo fasi di sperimentazione più o meno lunghe.



In particolare, il monitoraggio del processo di attuazione delle politiche del lavoro è un elemento essenziale del *mestiere* di chi legifera e di chi governa.

Quanto più le azioni di monitoraggio si estendono agli esiti, tanto più esse sono utili. Non solo per una *storica* verifica del successo o dell’insuccesso (o dell’efficacia concreta) di un determinato provvedimento, ma anche per una *dinamica* valorizzazione del monitoraggio; affinché esso fornisca *input* alla successiva, inevitabile (a rigore di logica) fase di ri-scrittura di una determinata politica (o di un determinato provvedimento), e quindi alla stessa riformulazione del linguaggio e della tecnica.

Se il monitoraggio è utilizzato per retro-alimentare la progettazione ulteriore, e quindi la tecnica ed il linguaggio, esso contribuisce a rispondere pienamente alla domanda di primario interesse se una determinata politica sia stata o no efficace⁴⁰.

Se il monitoraggio è utilizzato per retro-alimentare la progettazione

Ma allo stesso tempo fornisce una risposta che valica l’ambito del singolo provvedimento e si estende fatalmente alla politica legislativa e/o regolativa di una determinata fase storica. In tal modo, gli insegnamenti appresi dall’attuazione (buona o cattiva che sia) di una serie di provvedimenti o di politiche diventano occasioni per “apprendere a legiferare meglio” in senso lato.

Si convertono, cioè, in *moduli formativi* dell’azione legislativa.

39 Presso il CNEL si tennero, nel periodo 1994-1995, una serie di convegni sul tema della riforma della Corte dei conti, dopo l’entrata in vigore della legge n. 20/1994, a cura del COGEST, associazione fondata dal Consigliere della Corte dei conti Girolamo Caianiello, supportato dal Consiglio Italiano di Scienze sociali. Sono rintracciabili nel volume *Documenti CNEL* n. 72/1996, “*Parlamento, Governo e controlli nei convegni del COGEST*”, pagg. 336.

40 Sul punto, v. Elvira Carola, *Comunicare e utilizzare i risultati della valutazione. Esperienze*, in “La valutazione delle politiche pubbliche”, op. cit., 2018, pagg. 149-160.

**Le politiche pubbliche, la loro gestione, il loro controllo. Sviluppo economico e tutela delle giovani generazioni.
A margine del Piano nazionale per il Sud.**



Villa Lubin, a Roma, sede del CNEL, in due delle rare foto sul Web che illustrano l'importanza artistico-storico-architettonica dell'edificio ospitato all'interno del parco della Villa Borghese

Le politiche pubbliche, la loro gestione, il loro controllo. Sviluppo economico e tutela delle giovani generazioni. A margine del Piano nazionale per il Sud.



Sopra: una delle tante copertine del Periodico *“Queste Istituzioni: cronache del sistema politico”*,

nato nell'estate-autunno 1973. Sotto: la copertina n. 0, anno 1, che riporta l'indice dei temi trattati

Le politiche pubbliche, la loro gestione, il loro controllo. Sviluppo economico e tutela delle giovani generazioni. A margine del Piano nazionale per il Sud.



4. Il grido inascoltato della SVIMEZ: dai "Rapporti" annuali una riflessione sul destino dei giovani

C'è ancora, nel Mezzogiorno d'Italia, chi utilizza i dati e le informazioni statistiche per "fare politica", *rectius*, per scoprire se si fa "buona politica".

È la SVIMEZ, un centro-studi voluto dai fondatori della Democrazia Cristiana, dal prof. Aldo Moro in particolare. Nel quale hanno lavorato, dopo il 1974, come ricercatori diversi esponenti della classe politica italiana che il fenomeno giudiziario "Mani pulite" ha ridotto, dal 1994, al "silenzio politico", che è silenzio, in massima parte, del "pensiero cattolico" ⁴¹.

⁴¹ Riportato nell'"Appello ai liberi e forti", firmato da don Luigi Sturzo e dalla Commissione Provvisoria del Partito Popolare il 18 gennaio 1919, poco più di un secolo fa. Esso si rivolge «A tutti gli uomini moralmente

Le politiche pubbliche, la loro gestione, il loro controllo. Sviluppo economico e tutela delle giovani generazioni. A margine del Piano nazionale per il Sud.

Le scienze statistiche, invece, sono lo strumento principale per elaborare programmi di intervento atti a risollevare le condizioni sociali di una comunità ⁴² e di venire incontro alle esigenze espresse da alcuni segmenti di essa che costituiscono il volano dello sviluppo economico.

È dal confronto tra gli indicatori economici rilevati nelle otto Regioni del Mezzogiorno e quelli rilevati al Centro Nord, nonché a livello nazionale, che è possibile capire come evolve la situazione socio-economica di quei territori e quale è, di conseguenza, la condizione dei giovani nel rapporto che essi dovrebbero avere nei riguardi del lavoro, dello stato dell'occupazione così come di quello della disoccupazione.

È dal confronto tra gli indicatori economici rilevati nelle otto Regioni del Mezzogiorno

Dati che, letti nella corretta sequenza storico-temporale, evidenziano come, al di là del racconto delle vicende umane prodotto dai decisori politici presenti in Parlamento (da almeno venti anni a questa parte), l'applicazione dell'articolo 119 (anche nella versione del 2001) della Costituzione è stato, negli anni 2000, pari a zero.

Se è vero che ogni livello di governo è tenuto a fare la sua parte, lo Stato – se non ha quella “vision” che costituisce interpretazione del dettato costituzionale ⁴³ – non si può dire che sia (stato) in grado di svolgere appieno il suo ruolo.

Negli ultimi 15 anni, infatti, quasi due milioni di meridionali si sono spostati al Centro-Nord Italia.

In sostanza, sono di più i meridionali che **emigrano dal Sud per andare a lavorare o a studiare** al Centro Nord e all'estero che gli stranieri immigrati regolari che scelgono di vivere nelle regioni meridionali.

In sostanza, sono di più i meridionali che emigrano dal Sud per andare a lavorare o a studiare al Centro Nord

«È un'emergenza le cui dimensioni superano il fenomeno dell'immigrazione», ha sottolineato

liberi e socialmente evoluti, a quanti nell'amore alla patria sanno congiungere il giusto senso dei diritti e degli interessi nazionali con un sano internazionalismo, a quanti apprezzano e rispettano le virtù morali del nostro popolo, facciamo appello e domandiamo l'adesione al nostro programma».

42 **Costituzione italiana - Articolo 119**

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione [53 c.2] e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.

La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato.

Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio.

È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti.

43 È di tutta evidenza che essa si ha con l'istituzione anche di un Ministero per il Sud, senza portafoglio, anche ora che delle aree sottoutilizzate non si ha coraggio di parlarne, ma di illuderle con promesse non mantenibili, sì.

Le politiche pubbliche, la loro gestione, il loro controllo. Sviluppo economico e tutela delle giovani generazioni. A margine del Piano nazionale per il Sud.

Luca Bianchi, direttore della SVIMEZ, cioè dell'Associazione per lo sviluppo del Mezzogiorno.

Gli emigrati dal Sud tra il 2002 e il 2017 sono stati oltre 2 milioni, di cui 132.187 nel solo 2017. Di questi ultimi, 66.557 sono giovani (50,4%, di cui 33% laureati).



Il saldo migratorio interno, al netto dei rientri, si dimostra negativo per 852mila unità. Nel solo 2017, si legge, sono andati via 132mila meridionali, con un saldo negativo di circa 70mila unità.

L'emergenza emigrazione del Sud determina una perdita di popolazione, soprattutto giovanile, e qualificata, solo parzialmente compensata da flussi di immigrati, modesti nel numero e caratterizzati da basse competenze.

Questa dinamica determina, soprattutto per il Mezzogiorno, una prospettiva demografica assai preoccupante di spopolamento, che riguarda in particolare i piccoli centri sotto i 5mila abitanti.

Se **l'Italia non cresce nel suo complesso**, il Sud arranca sempre di più, al punto che il divario con il resto d'Italia aumenta progressivamente.

«Nel quadro di un progressivo rallentamento dell'economia italiana, si è riaperta la frattura territoriale che arriverà, nel prossimo anno, a segnare un andamento opposto tra le aree, facendo ripiombare il Sud nella recessione da cui troppo lentamente era uscito», si legge nel rapporto SVIMEZ 2019.

Nel quadro di un progressivo rallentamento dell'economia italiana

In base alle previsioni, l'Italia farà registrare una sostanziale stagnazione, con incremento lievissimo del Pil, dello 0,1%. Il Pil del Centro-Nord dovrebbe crescere poco, di appena lo 0,3%. Nel Mezzogiorno, invece, l'andamento previsto è negativo, una dinamica recessiva: -0,3% il Pil.

Nell'anno successivo, il 2020, SVIMEZ prevede che il Pil meridionale riprenderà a salire segnando, però, soltanto uno +0,4%.

Il gap occupazionale del Sud, inoltre, rispetto al Centro-Nord nel 2018 «è stato pari a 2 milioni 918mila persone, al netto delle Forze armate», sottolinea, poi, lo SVIMEZ, che spiega come la dinamica dell'occupazione al Sud presenti, dalla metà del 2018, «una marcata inversione di tendenza, con una divaricazione negli andamenti tra Mezzogiorno e Centro-Nord».

Gli occupati al Sud, negli ultimi due trimestri del 2018 e nel primo del 2019, «sono calati di 107mila unità (-1,7%)»; nel Centro-Nord, invece, nello stesso periodo, «sono cresciuti di 48mila unità (+0,3%)».

L'indebolimento delle politiche pubbliche nel Sud

L'indebolimento delle politiche pubbliche nel Sud, poi, incide significativamente sulla **qualità**

Le politiche pubbliche, la loro gestione, il loro controllo. Sviluppo economico e tutela delle giovani generazioni. A margine del Piano nazionale per il Sud.

dei servizi erogati ai cittadini.

Il divario nei servizi è dovuto soprattutto ad una minore quantità e qualità delle infrastrutture sociali e riguarda diritti fondamentali di cittadinanza: in termini di sicurezza, di adeguati standard di istruzione, di idoneità di servizi sanitari e di cura.

Nel comparto sanitario vi è un divario già nell'offerta di posti-letto ospedalieri per abitante: 28,2 posti-letto di degenza ordinaria ogni 10mila abitanti al Sud, contro 33,7 al Centro-Nord.

Tale divario diviene macroscopicamente più ampio nel settore socio-assistenziale, nel quale il ritardo delle regioni meridionali riguarda soprattutto i servizi per gli anziani. Per ogni 10mila utenti anziani con più di 65 anni, 88 usufruiscono, infatti, di assistenza domiciliare integrata con servizi sanitari al Nord, 42 al Centro, appena 18 nel Mezzogiorno.

Ancor più significativi sono i dati che riguardano **l'edilizia scolastica**.

A fronte di una media oscillante attorno al 50% dei plessi scolastici al Nord che hanno il certificato di agibilità o di abitabilità, al Sud sono appena il 28,4%.

Inoltre, mentre nelle scuole primarie del Centro-Nord il tempo pieno per gli alunni è una costante nel 48,1% dei casi, al Sud si registra una percentuale del 15,9%.

Che il Sud, infine, non sia in grado di auto-risollevarsi dalla prostrazione economica in cui versa, lo ha dimostrato la Corte dei conti nei diversi interventi di controllo sullo stato di salute dei bilanci pubblici di diversi comuni, sia di grandi che di medie dimensioni ⁴⁴.

Un risultato di tale attività di controllo che è del tutto ragionevole aspettarsi.

La popolazione del Sud continua a pagare per il risentimento espresso da gruppi politici del Nord (egoismo) al Governo del Paese, così come per l'incompetenza gestionale dimostrata dai gruppi politici locali (insipienza, incapacità progettuale).

5. La "Carta di Matera": un manifesto politico-amministrativo (poco conosciuto) che richiede un cambiamento di mentalità, un cambiamento di passo da parte dei decisori politici, da parte delle burocrazie

Molti non conoscono appieno il cuore "filantropico" che Adriano Olivetti ha avuto nei riguardi della gente del Sud, né del suo impegno etico – come imprenditore – per lo sviluppo del Mezzogiorno.

Il 12 marzo del 2019 abbiamo ritenuto cosa meritevole ricordarlo ⁴⁵, a Matera, dato che questa città è stata, per tutto l'anno 2019, la "Capitale europea della cultura". In tal modo, abbiamo costruito un'occasione di confronto tra le istituzioni che si occupano, direttamente o indirettamente, del destino professionale e lavorativo dei giovani del Sud ⁴⁶.

Il divario nei servizi è dovuto soprattutto ad una minore quantità e qualità delle infrastrutture

La "Carta di Matera": un manifesto politico-amministrativo (poco conosciuto) che richiede un cambiamento di mentalità

⁴⁴ V. Corte dei conti – Sezione delle Autonomie, Relazione 2019 sulla gestione finanziaria degli enti locali (ad. 22.3.2019), delib. n. 6/SEAUT/FRG, pagg. 369-398, con riferimento ai dissesti e ai riequilibri dei Comuni del Sud.

⁴⁵ Il tema dell'incontro culturale, promosso dalla Sezione regionale di controllo della corte dei conti per la Basilicata, d'intesa con l'Agenzia regionale per l'occupazione (ARLAB), è stato *"Progresso e sviluppo economico. Il futuro che si prepara ai giovani"*. Riportato nella Collana "Politiche pubbliche, gestione, controllo", dossier n. 75.6 (a cura di Rosario Scalia), Ed. Istituto Max Weber, Roma, 2019, pagg. 310.

⁴⁶ Gli inviti rivolti alle istituzioni statali (Prefetti) della Regioni del Sud sono stati disattesi; lo stesso dicasi per ciò che riguarda la presenza dei Presidenti delle stesse Regioni. Adesiva, invece, si è dimostrata la presenza degli operatori dei Centri per l'impiego.

Le politiche pubbliche, la loro gestione, il loro controllo. Sviluppo economico e tutela delle giovani generazioni. A margine del Piano nazionale per il Sud.

Al di là dell'atteggiamento ostile dimostrato nei suoi riguardi dalla classe imprenditoriale del suo tempo, ciò che merita di essere ricordata è la sua "vision" di imprenditore illuminato dalla fede più profonda nel riscatto dell'Uomo.

«Abbiamo lottato e lotteremo sempre contro questo immenso pericolo! (l'inaridimento della coscienza e l'abbandono di Dio, n.d.r.) *L'uomo del Sud ha abbandonato soltanto ieri la civiltà della terra: egli ha perciò, in sé, una immensa riserva di calore umano.*

Abbiamo lottato e lotteremo sempre contro questo immenso pericolo

Questo calore umano l'emigrante meridionale lo ha portato e donato in tutti i Paesi del mondo ed è segno inconfondibile del contributo che l'Italia ha dato alla civiltà d'Oltreoceano, fecondata con un sacrificio in gran parte sconosciuto.

Egli è – come David Lubin, filantropo polacco naturalizzato statunitense – un imprenditore che guarda al futuro, ma senza dimenticare il passato.

All'insegna di questo atteggiamento positivo avuto nel corso della sua vita, si è cercato di riprendere la sostanza del suo pensiero.

A Matera, che continua ad essere "locus" in cui si è avuta la testimonianza vivente del suo essere "imprenditore" e, al contempo, del suo essere "politico" con l'apporto tecnico dato alla sua rinascita urbanistica, abbiamo richiamato la sua "vision": la elaborazione delle politiche pubbliche non è appannaggio esclusivo dei decisori politici; infatti, essa va condivisa con la società civile, con la "comunità" e, naturalmente, coltivando lo spirito civico dei soggetti chiamati ad essere responsabili dello sviluppo economico.

A distanza di qualche anno, con la messa a punto del "Manifesto di Matera", la sua "vision" della responsabilità decisionale, che riteneva imputabile alle classi politiche regionali, ha continuato a presentare tratti di assoluta modernità ⁴⁷.

ha continuato a presentare tratti di assoluta modernità

Articolato in una serie concatenata di punti, questo documento politico fu votato, il 26 giugno del 2007, all'unanimità, anche dai Presidenti dei Consigli regionali del Sud ⁴⁸, che lì si erano autoconvocati.

Ma esso, a distanza di poco più di 12 anni, non è risultato più "animato" dallo stesso spirito, dalla stessa curiosità intellettuale con la quale è nata e si è consolidata l'idea secondo cui la valutazione delle politiche pubbliche è uno strumento democratico che consente il controllo dell'operato della classe dirigente regionale, dell'Esecutivo (Giunta), da parte dei rappresentanti del Popolo facenti parte delle Assemblee ⁴⁹.

47 Per una ricostruzione storica del Progetto "CAPIRe", v. Valentino Battiloro, *Sviluppare la funzione di controllo e valutazione nelle Assmblee Legislative: il Progetto CAPIRe e l'esperienza della Carta di Matera*, in op. cit., 2018, pag. 103-148.

48 Promosso dal Consiglio Italiano delle Scienze sociali (CISS), guidato da anni dal prof. Sergio Ristuccia (scomparso il 5 gennaio 2015), consigliere della Corte dei conti e, per un certo periodo, Segretario generale di tale Istituzione superiore di controllo, è passato alla storia con l'acronimo "CAPIRe". Secondo Ristuccia, il pensiero di Adriano Olivetti è fondato su tre punti fermi: primo punto – L'idea che la politica sia fatta dalle persone e per le persone; secondo punto – L'idea che i politici eletti debbano esprimere due istanze: quella comunitaria (della comunità che li elegge) e quella delle competenze professionali (come valore da "aggiungere" e non da "sottrarre alla comunità"); terzo punto – L'idea che lo Stato non sia una comunità isolata ma una comunità di comunità. Di qui la sua scelta federalista.

49 Affievolimento che nasce da una scelta (Legge Tatarella, 22.7.2004, n. 165), irrispettosa della volontà popo-

Le politiche pubbliche, la loro gestione, il loro controllo. Sviluppo economico e tutela delle giovani generazioni. A margine del Piano nazionale per il Sud.



La Carta di Matera

Un impegno comune per consolidare le attività di controllo e valutazione nelle Assemblee Legislative



Primo Convegno nazionale di CAPIRe

Matera, 25-26 giugno 2007

lare, quella di rendere (Legge Cost. 22.11.1998, n. 1) il Presidente della Regione irresponsabile una volta che il criterio della sua elezione è fondato su un premio di maggioranza anche nella composizione dell'Assemblea regionale, attribuitogli per legge (c.d. "elezione diretta").

Le politiche pubbliche, la loro gestione, il loro controllo. Sviluppo economico e tutela delle giovani generazioni. A margine del Piano nazionale per il Sud.



Due immagini del Convegno tenuto a Matera il 12 marzo 2019 sul tema

“Progresso e sviluppo economico. Il futuro che si prepara ai giovani”



Al di là di quella che può sembrare l'esigenza della classe politica odierna che, una volta insediata al potere, non tollera alcuna forma di controllo perché ritiene che l'imprimatur le derivi da scelte taumaturgiche (maggioranza governante), cioè dalla volontà popolare, c'è un'altra esigenza che va tutelata, cioè l'esigenza che chi va al potere risponda delle sue azioni.

Ritorna prepotente all'attenzione di quanti si dimostrano attenti al “gioco democratico” (alternanza) il valore che deve essere dato, dalle coscienze dei singoli, al “sistema dei controlli”.

Diventa forte, qui, il richiamo che si è sempre fatto al pensiero di James Madison (1751-1836), il 4° dei Presidenti degli USA ⁵⁰.

Nella rivista *“Il Federalista”* (85 saggi pubblicati tra il 1787 e il 1788, per spiegare i vari aspetti della Costituzione), organo dei rappresentanti di quel movimento politico (Partito democratico) che aveva portato alla scrittura della Costituzione americana, Madison poneva l'accento sulla indispensabilità di dover dedicare tempo e spazio al tema del “controllo sull'Esecutivo” in un qualsiasi ordinamento costituzionale che voglia essere – oltre che chiamarsi – democratico.

Ritorna prepotente all'attenzione di quanti si dimostrano attenti al “gioco democratico”

50 Cfr. Mario Del Pero, *Libertà e impero. Gli Stati Uniti e il mondo 1776-2006*, Ed. Laterza, 2008.

**Le politiche pubbliche, la loro gestione, il loro controllo. Sviluppo economico e tutela delle giovani generazioni.
A margine del Piano nazionale per il Sud.**

Sulla indispensabilità del “controllo” in un ordinamento democratico, egli scrive: «Nel disegnare la struttura di un governo attraverso la quale uomini amministrano altri uomini, la grande difficoltà risiede in questo: prima il governo deve essere messo in grado di controllare i governati e successivamente deve essere *obbligato a controllare se stesso*».

Ma c'è un presupposto che solo può rendere credibili queste parole.

Lo ha individuato perfettamente don Luigi Sturzo.

Il messaggio che viene a noi, infatti, dall'appello di Sturzo sta allora soprattutto nella convinzione che alla vita politica occorrono donne e uomini capaci di pensare in grande, di osare per uno scopo giusto, di pagare il prezzo anche a livello personale per il conseguimento di un fine che valga la pena per il bene comune. C'è bisogno di protagonisti capaci di misurarsi costantemente con l'esigenza dei giudizi etici, promuovendo con il massimo impegno la dignità della vita di tutti, unendo al soddisfacimento dei bisogni materiali la cura delle esigenze spirituali.

È quanto affermava, in tempi non molto lontani da quelli di Sturzo, il gesuita tedesco Alfred Delp, morto in campo di concentramento, martire della barbarie nazista: «Il pane è importante, la libertà è più importante, ma la cosa più importante di tutte è la fedeltà mai tradita e l'adorazione vera».

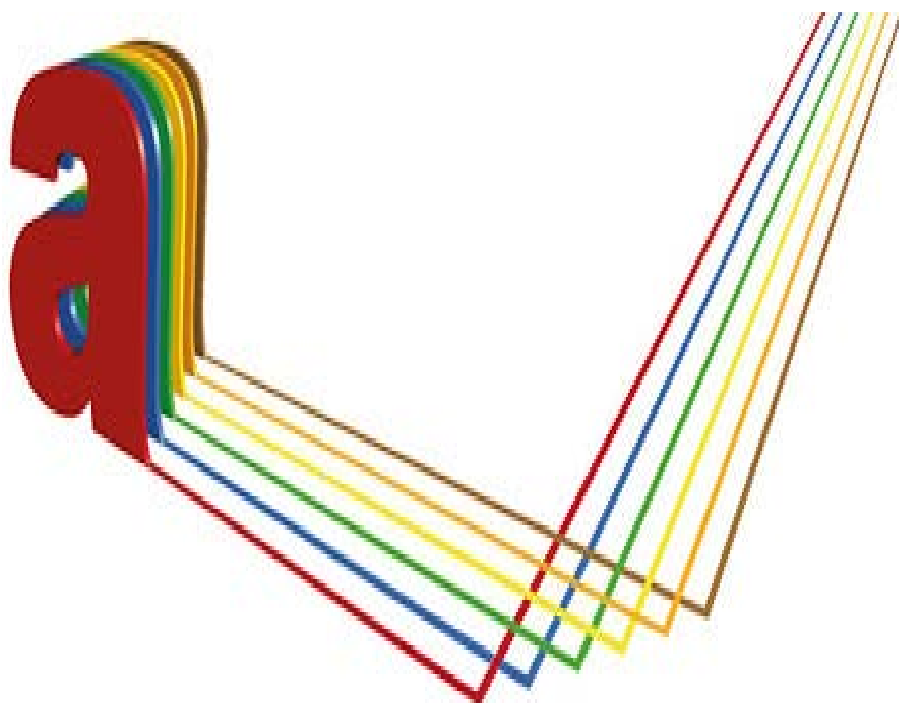
**Il pane è importante, la
libertà è più importante**

Abbiamo bisogno di uomini e donne disposti a soffrire per la verità, pronti a non cedere al compromesso, decisi nel rifiutare la menzogna e il vantaggio egoistico: in una parola, disposti a misurarsi costantemente col giudizio morale sulla storia e sulle singole vicende umane. Condizione indispensabile di un autentico impegno al servizio del bene comune sarà, allora, l'essere disinteressati, non attaccati al denaro e al potere: «Chi è troppo attaccato al denaro - scriveva ancora don Sturzo - *non faccia l'uomo politico né aspiri a posti di governo. L'amore del denaro lo condurrà a mancare gravemente ai propri doveri*

Nell'idea di don Sturzo, infine, il servizio al bene comune non può realizzarsi come avventura solitaria, ma ha bisogno della comunità da cui attingere ispirazione e forza e con cui verificare l'onestà e l'efficacia dell'impegno.

La Pubblica Amministrazione e le Società Partecipate. Elaborazione del bilancio consolidato ed il necessario ausilio del principio OIC 11 – finalità e postulati del bilancio d'esercizio (Seconda parte)

di Eugenio Piscino e Maurizio Cari



Restiamo ancora, in questa seconda parte¹, sul tema dei principi dettati dal nostro Codice Civile e in particolare alla interpretazione degli artt. 2423 (Redazione del bilancio), 2423 bis dedicato ai (Principi di redazione del bilancio) ancorandoci sempre ai collegamenti tra i principi civilistici con i documenti emanati dall'Organismo Italiano di Contabilità e in particolare gli OIC 11, OIC 24, OIC 17, rispetto a quelli contenuti nell'allegato 4/4 al d.lgs. 118/2011. Per la complessità della materia tratteremo in questo numero esclusivamente i quattro residuali postulati contenuti nell'OIC 11: Competenza, Costanza nei criteri di valutazione, Rilevanza e Comparabilità, parallelamente ai corrispondenti dettati contenuti nelle norme civilistiche. Ricordiamo che, nelle sottostanti tabelle, per i principi contabili, abbiamo lasciato inalterato il numero di paragrafo utilizzato negli stessi per una più facile individuazione

¹ Gli articoli precedenti sono tutti pubblicati su questa rivista: Management locale – rivista di amministrazione, finanza e controllo.

La Pubblica Amministrazione e le Società Partecipate. Elaborazione del bilancio consolidato ed il necessario ausilio del principio OIC 11 – finalità e postulati del bilancio d'esercizio (Seconda parte)

DECRETO LEGISLATIVO 23 giugno 2011, n. 118. <i>Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42.</i>	ORGANISMO ITALIANO DI CONTABILITÀ PRINCIPI CONTABILI OIC	CODICE CIVILE Regio Decreto 16 marzo 1942, n. 262.
ALLEGATO N. 4/4 AL D.LGS 118/2011 . principio contabile applicato concernente il bilancio consolidato Art. 11-bis. (Bilancio consolidato.	OIC 17 Bilancio consolidato e metodo del patrimonio netto	Art. 2423
	OIC 11 <i>Finalità e postulati del bilancio d'esercizio.</i>	Art 2423 bis
DECRETO LEGISLATIVO 9 aprile 1991, n. 127 Attuazione delle direttive n. 78/660/CEE e n. 83/349/CEE in materia societaria, relative ai conti annuali e consolidati, ai sensi dell'art. 1, comma 1, della legge 26 marzo 1990, n. 69	OIC 29 <i>Cambiamenti di principi contabili, cambiamenti di stime contabili, correzione di errori, fatti intervenuti dopo la chiusura dell'esercizio.</i>	
Art. 29. Redazione del bilancio consolidato Art 38 Contenuto della nota integrativa		

La sequenza dei punti che trattiamo, iniziano dalla lettera d), in coerenza alla continuità dei primi tre punti - da a) a c) - già esaminati nell'articolo precedente della nostra rivista, e sono la:

- d) Competenza;
- e) Costanza nei criteri di valutazione;
- f) Rilevanza;

La Pubblica Amministrazione e le Società Partecipate. Elaborazione del bilancio consolidato ed il necessario ausilio del principio OIC 11 – finalità e postulati del bilancio d'esercizio (Seconda parte)

g) Comparabilità.

Competenza
**esame dei principi
contenuti nell'allegato 4/4
concernente il bilancio
consolidato**

In ordine al principio di competenza, ciò che emerge dall'esame dei principi contenuti nell'allegato 4/4 concernente il bilancio consolidato, è un rinvio al Codice civile e ai documenti di prassi riportati nella tabella che segue:

PRINCIPIO OIC 11 Finalità e postulati del bilancio d'esercizio	CODICE CIVILE	PRINCIPIO OIC 17 –bilancio consolidato
d) Competenza 29. L'articolo 2423-bis, comma 1, n. 3, del codice civile prevede che si debba tener conto dei proventi e degli oneri di competenza dell'esercizio indipendentemente dalla data dell'incasso o del pagamento. La competenza è il criterio temporale con il quale i componenti positivi e negativi di reddito vengono imputati al conto economico ai fini della determinazione del risultato d'esercizio.	Art. 2423-bis. Principi di redazione del bilancio. Nella redazione del bilancio devono essere osservati i seguenti principi: 1) la valutazione delle voci deve essere fatta secondo prudenza e nella prospettiva della continuazione dell'attività; (1) 1-bis) la rilevazione e la presentazione delle voci è effettuata tenendo conto della sostanza dell'operazione o del contratto; (2) 2) si possono indicare esclusivamente gli utili realizzati alla data di chiusura dell'esercizio;	Rilevazione negli esercizi successivi degli utili e delle perdite della partecipata e iscrizione della riserva 170. L'utile o la perdita d'esercizio della partecipata, debitamente rettificato, è imputato nel conto economico della partecipante, per la quota di sua pertinenza, secondo il principio di competenza economica, quindi nello stesso esercizio al quale il risultato si riferisce.
30. In attuazione di tale previsione, le regole dei singoli principi contabili definiscono il momento in cui la rilevazione nel conto economico dei fatti aziendali è conforme al principio della competenza.	3) si deve tener conto dei proventi e degli oneri di competenza dell'esercizio, indipendentemente dalla data dell'incasso o del pagamento; 4) si deve tener conto dei rischi e delle perdite di competenza dell'esercizio, anche se conosciuti dopo la chiusura di questo;	L'utile si rileva: nella voce D18a) "rivalutazioni di partecipazioni" ed ha quale contropartita l'incremento nello stato patrimoniale della posta la voce BIII1a) "partecipazioni in imprese controllate" oppure la voce BIII1b) "partecipazioni in imprese collegate". La perdita si rileva nella voce D19a) "svalutazioni di partecipazioni" e comporta una riduzione delle voci delle partecipazioni iscritte nell'attivo immobilizzato sopra indicate. Il risultato d'esercizio della partecipata concorre così alla formazione del risultato d'esercizio della partecipante.

La Pubblica Amministrazione e le Società Partecipate. Elaborazione del bilancio consolidato ed il necessario ausilio del principio OIC 11 – finalità e postulati del bilancio d'esercizio (Seconda parte)

31. Ad esempio, ai sensi dell'OIC 15 "Crediti" i crediti originati da ricavi per operazioni di vendita di beni sono rilevati in base al principio della competenza quando si verificano entrambe le seguenti condizioni: - il processo produttivo dei beni è stato completato; si è verificato il passaggio sostanziale e non formale del titolo di proprietà assumendo quale parametro di riferimento, per il passaggio sostanziale, il trasferimento dei rischi e benefici.	5) gli elementi eterogenei ricompresi nelle singole voci devono essere valutati separatamente; 6) i criteri di valutazione non possono essere modificati da un esercizio all'altro. Deroghe al principio enunciato nel numero 6) del comma precedente sono consentite in casi eccezionali. La nota integrativa deve motivare la deroga e indicarne l'influenza sulla rappresentazione della situazione patrimoniale e finanziaria e del risultato economico.	
32. Il postulato della competenza richiede che i costi devono essere correlati ai ricavi dell'esercizio. Un esempio di correlazione tra costi e ricavi negli OIC riguarda la rilevazione di risconti. Ai sensi dell'OIC 18 "Ratei e risconti" l'iscrizione di risconti attivi comporta la rettifica di costi iscritti al conto economico, al fine di correlarli a ricavi di competenza di esercizi futuri.	(1) Numero così modificato dall'art. 6, comma 3, lett. a), D.Lgs. 18 agosto 2015, n. 139, a decorrere dal 1° gennaio 2016, ai sensi di quanto disposto dall'art. 12, comma 1 del medesimo D.Lgs. 139/2015. (2) Numero inserito dall'art. 6, comma 3, lett. b), D.Lgs. 18 agosto 2015, n. 139, a decorrere dal 1° gennaio 2016, ai sensi di quanto disposto dall'art. 12, comma 1 del medesimo D.Lgs. 139/2015.	

Si denota in buona sostanza che la competenza (postulato-principio) è quella misurazione ragionieristica di fatti aziendali avvenuti in un preciso arco temporale che in via convenzionale è un anno. E' il criterio (temporale) secondo l'Oic 11 con il quale i componenti positivi e negativi di reddito vengono imputati al conto economico ai fini della determinazione del risultato d'esercizio. In più che l'art 2423 bis, comma 1, n. 3 del Codice Civile stabilisce del dover tener conto dei proventi e degli oneri di competenza dell'esercizio, indipendentemente dalla data dell'incasso o del pagamento. Il principio Oic 17 - dedicato al bilancio consolidato - tratta invece della competenza così: *L'utile o la perdita d'esercizio della partecipata, debitamente rettificato, è imputato nel conto economico della partecipante, per la quota di sua pertinenza, secondo il principio di competenza economica, quindi nello stesso esercizio al quale il risultato si riferisce.*

Costanza nei criteri di valutazione

Questo postulato ha bisogno di più attenzione perché va ad incrociarsi sia all'art 2423 bis del C.c. che con il principio Oic 23 dedicato ai "Cambiamenti di principi contabili, cambiamenti di stime contabili, correzioni di errori, fatti intervenuti dopo la chiusura dell'esercizio" prevede disposizioni applicative nel caso di cambiamento del criterio di valutazione". Già dal titolo si evince la grande utilità del principio che sostanzialmente è finalizzato a rendere attendibili i valori espressi in bilancio sotto tutti e tre i profili tutelati dall'Oic 29 che al punto 34 chiude così: *le stime sono i procedimenti ed i metodi in base ai*

Questo postulato ha bisogno di più attenzione perché va ad incrociarsi sia all'art 2423 bis del C.c.

La Pubblica Amministrazione e le Società Partecipate. Elaborazione del bilancio consolidato ed il necessario ausilio del principio OIC 11 – finalità e postulati del bilancio d'esercizio (Seconda parte)

quali si perviene alla determinazione di un valore ragionevolmente attendibile di attività, passività, costi e ricavi; i cambiamenti di stima rientrano nel normale procedimento di formazione del bilancio e non costituiscono correzioni di errori o cambiamenti di principi contabili.

PRINCIPIO OIC 11	CODICE CIVILE	PRINCIPIO 'OIC 29
Finalità e postulati del bilancio d'esercizio		"Cambiamenti di principi contabili, cambiamenti di stime contabili, correzioni di errori, fatti intervenuti dopo la chiusura dell'esercizio" prevede disposizioni applicative nel caso di cambiamento del criterio di valutazione.
COSTANZA NEI CRITERI DI VALUTAZIONE <i>Costanza nei criteri di valutazione</i> 33. L'articolo 2423-bis, comma 1, n. 6, del codice civile prevede che i criteri di valutazione non possano essere modificati da un esercizio all'altro. Il comma 2, inoltre, stabilisce che deroghe a tale principio sono consentite in casi eccezionali e che in questi casi eccezionali la nota integrativa deve motivare la deroga e indicarne l'influenza sulla rappresentazione della situazione patrimoniale e finanziaria e del risultato economico.	Art. 2423-bis. <i>Principi di redazione del bilancio.</i> <i>Nella redazione del bilancio devono essere osservati i seguenti principi</i> ----omissis ---- 6) i criteri di valutazione non possono essere modificati da un esercizio all'altro.	CAMBIAMENTI DI STIME CONTABILI 29. <u>Le stime possono riguardare le caratteristiche di elementi presenti alla data di bilancio, oppure l'evolversi di eventi futuri che potrebbero influenzare il valore da assegnare ad una determinata voce di bilancio.</u> Della prima categoria può, ad esempio, far parte l'incidenza di spese che concorrono alla formazione del costo d'acquisto di un bene, oppure la determinazione di una quota parte di costi indiretti da allocare al costo finale di un prodotto. Esempi della seconda categoria sono la stima del valore di futuro realizzo di un credito o di un prodotto in magazzino, la vita utile futura di un impianto produttivo o di un bene immateriale.
34. Il postulato della costanza dei criteri di valutazione permette di ottenere una omogenea misurazione dei risultati della società nel susseguirsi degli esercizi. Questo postulato rende più agevole l'analisi dell'evoluzione economica, finanziaria e patrimoniale della società da parte dei destinatari del bilanci riducendo, al contempo, i margini di discrezionalità degli amministratori.		30. La determinazione finale del valore di bilancio di ogni classe dell'attivo o del passivo avviene mediante un processo logico che parte dall'analisi dei dati obiettivi di ogni singolo componente la classe (per esempio, il valore nominale di un credito commerciale); successivamente, ogni singolo componente è oggetto di un procedimento di stima (per esempio, il valore di realizzo del credito) per valutare la necessità di modificare il primo valore (per esempio, rettificando in diminuzione il credito per tenere conto della stimata inesigibilità); infine, per aggregazione dei valori eventualmente rettificati, si perviene al dato di bilancio.

La Pubblica Amministrazione e le Società Partecipate. Elaborazione del bilancio consolidato ed il necessario ausilio del principio OIC 11 – finalità e postulati del bilancio d'esercizio (Seconda parte)

35. L'OIC 29 "Cambiamenti di principi contabili, cambiamenti di stime contabili, correzioni di errori, fatti intervenuti dopo la chiusura dell'esercizio" prevede disposizioni applicative nel caso di cambiamento del criterio di valutazione.		31. <u>Il processo di stima è intrinseco alla formazione del bilancio ed è, per sua natura, soggettivo. Esso deve essere ragionevolmente attendibile, ma non deve essere arbitrario perché violerebbe l'obiettivo finale del bilancio, cioè la rappresentazione veritiera e corretta della situazione patrimoniale e finanziaria della società e il risultato economico dell'esercizio.</u>
		32. Le stime sono operate attraverso un procedimento razionale di raccolta di ogni pertinente informazione, di valutazione critica dell'effetto che tali informazioni hanno sul valore oggetto di stima ed infine di motivato giudizio sull'esito finale della stima. Inoltre, sia la stima effettuata sia il procedimento che ha condotto alla sua determinazione devono sempre essere verificabili a posteriori. 33. I cambiamenti di stima sono una conseguenza delle ulteriori informazioni che il trascorrere del tempo consente di acquisire in merito a presupposti o fatti sui quali era fondata la stima originaria.
		34. <u>Premesso che le stime sono i procedimenti ed i metodi in base ai quali si perviene alla determinazione di un valore ragionevolmente attendibile di attività, passività, costi e ricavi; i cambiamenti di stima rientrano nel normale procedimento di formazione del bilancio e non costituiscono correzioni di errori o cambiamenti di principi contabili.</u> 35. Quando è difficile stabilire se si è in presenza di un cambiamento di principio contabile o di stima, il cambiamento è trattato come un cambiamento di stima.

La Pubblica Amministrazione e le Società Partecipate. Elaborazione del bilancio consolidato ed il necessario ausilio del principio OIC 11 – finalità e postulati del bilancio d'esercizio (Seconda parte)

		Rilevazione in bilancio 36. I cambiamenti di stima sono rilevati nel bilancio dell'esercizio in cui si verifica il cambiamento. 37. Gli effetti del cambiamento di stima sono classificati nella voce di conto economico prevista dall'OIC 12 o da altri principi contabili. 38. Un cambiamento di stima può avere effetti sul solo esercizio in corso o anche sugli esercizi successivi. <u>Normalmente, i cambiamenti di stima dovuti alla disponibilità di nuove informazioni o di sviluppi futuri acquisiti dall'esterno hanno effetto solo sull'esercizio in corso, poiché costituiscono un graduale affinamento della stima originaria. Si pensi, ad esempio, alle stime di inesigibilità dei crediti o di recuperabilità di imposte anticipate</u>
		Se i cambiamenti di stima hanno effetto anche sugli esercizi successivi, le rettifiche conseguenti influenzano per la parte di competenza sia l'esercizio corrente sia quelli successivi. Un esempio è la stima della vita utile residua di un cespite. Si supponga che, dopo 4 anni, ci si renda conto che un impianto, la cui vita utile era originariamente stimata in 10 anni, ha in realtà una vita utile residua di soli 3 anni (e non più dei rimanenti 6 anni risultanti dalla stima precedente). In questo caso, il valore residuo (di 6/10 del costo originario) viene ammortizzato nei 3 successivi anni.

In sostanza le regole civilistiche e i principi finora esaminati hanno permesso di sintetizzare nell'allegato 4/4- aggiornato dal D.M 11/8/2017 - quanto utile per stesura del bilancio consolidato degli enti locali . Ciò che preme mettere in evidenza dagli estensori dell'allegato 4/4 è tradurre l'applicazione pratica dei principi contabili per rendere uniformi i bilanci da consolidare. Dopo aver raccomandato a tutte le consolidande la trasmissione degli atti necessari alle operazioni in esame, prescrive, l'allegato 4/4, di seguire il seguente comportamento:

**tradurre
pratica
contabili
uniformi
consolidare** **l'applicazione
dei principi
per rendere
uniformi i bilanci da
consolidare**

2. Elaborazione del bilancio consolidato

4.1 Attività diretta a rendere uniformi i bilanci da consolidare

Nel rispetto delle istruzioni ricevute di cui al paragrafo 3.2 i componenti del gruppo trasmettono

La Pubblica Amministrazione e le Società Partecipate. Elaborazione del bilancio consolidato ed il necessario ausilio del principio OIC 11 – finalità e postulati del bilancio d'esercizio (Seconda parte)

la documentazione necessaria al bilancio consolidato alla capogruppo, costituita da:

- il bilancio consolidato (solo da parte dei componenti del gruppo che sono, a loro volta, capigruppo di imprese o di amministrazioni pubbliche),
- il bilancio di esercizio da parte dei componenti del gruppo che adottano la contabilità economico-patrimoniale,
- il rendiconto consolidato dell'esercizio da parte dei componenti del gruppo che adottano la contabilità finanziaria affiancata dalla contabilità economico-patrimoniale.

il bilancio di esercizio da parte dei componenti del gruppo che adottano la contabilità economico-patrimoniale



Nei casi in cui i criteri di valutazione e di consolidamento adottati nell'elaborazione dei bilanci da consolidare non sono tra loro uniformi, pur se corretti, l'uniformità è ottenuta apportando a tali bilanci opportune rettifiche in sede di consolidamento. Ad esempio, può essere necessario procedere alla rettifica dei bilanci per rendere omogenei gli accantonamenti ai fondi ammortamenti se effettuati con aliquote differenti per le medesime tipologie di beni o gli accantonamenti al fondo svalutazione crediti.

Si ribadisce che è accettabile derogare all'obbligo di uniformità dei criteri di valutazione quando la conservazione di criteri difformi sia più idonea a realizzare l'obiettivo della rappresentazione veritiera e corretta. In questi casi, l'informativa supplementare al bilancio consolidato deve specificare la difformità dei principi contabili utilizzati e i motivi che ne sono alla base.

La difformità nei principi contabili adottati da una o più controllate è, altresì, accettabile, se essi non sono rilevanti, sia in termini quantitativi che qualitativi, rispetto al valore consolidato della voce in questione.

La difformità nei principi contabili adottati da una o più controllate

La capogruppo dovrà farsi carico della corretta integrazione dei bilanci, verificandone i criteri di valutazione e procedendo alle opportune rettifiche ed alla loro omogeneizzazione. La procedura di consolidamento presuppone che ognuna delle entità da consolidare abbia rispettato le direttive di consolidamento impartite dalla capogruppo.

Qualora non sia presente tale presupposto in una delle entità del gruppo amministrazione pubblica è necessario indicare nella Nota integrativa del bilancio consolidato:

La Pubblica Amministrazione e le Società Partecipate. Elaborazione del bilancio consolidato ed il necessario ausilio del principio OIC 11 – finalità e postulati del bilancio d'esercizio (Seconda parte)

a) *gli enti e le società che non hanno rispettato le direttive di consolidamento e le eventuali motivazioni;*

b) *le procedure e le ipotesi di lavoro adottate per elaborare il bilancio consolidato nei casi di mancato rispetto delle direttive di consolidamento .*

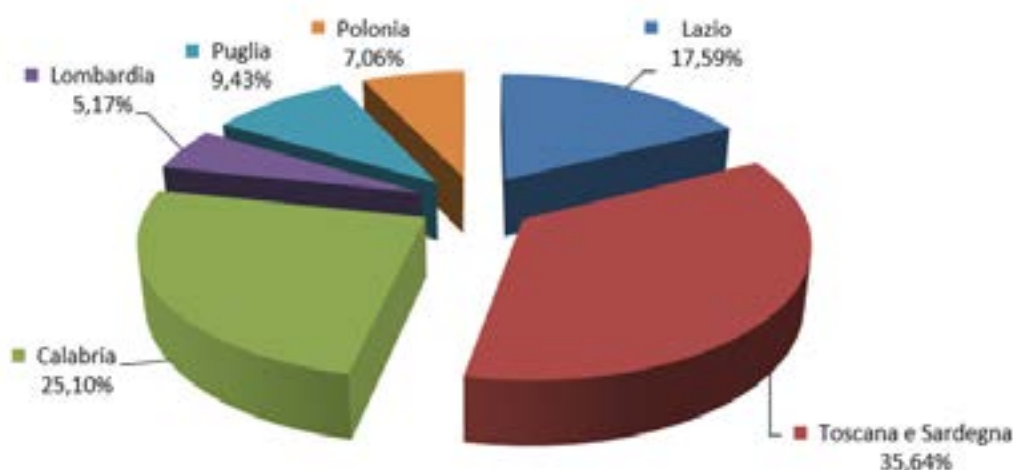
La difformità nei principi contabili adottati da una o più controllate

Necessita infine verificare cosa stabilisce il d.lgs. n. 118/2011 sul tema dei principi da adottare e semplicemente dedica un solo comma, il primo dell'articolo 11 bis, che recita:

Art. 11-bis. - Bilancio consolidato.

- Gli enti di cui all'art. 1, comma 1, redigono il bilancio consolidato con i propri enti ed organismi strumentali, aziende, società controllate e partecipate, secondo le modalità ed i criteri individuati nel principio applicato del bilancio consolidato di cui all'allegato n. 4/4.*

Rinviamo alla lettura dell'allegato 4/4 e passiamo così alla trattazione del postulato dedicato alla rilevanza .



Rilevanza

In tema di rilevanza di una informazione il sistema del codice civile e dei postulati contenuti nell'Oic di riferimento (n.11) sono perfettamente coordinati e chiari. Il codice civile usa il concetto di irrilevanza, evidenziando che: *non occorre rispettare gli obblighi in tema di rilevazione, valutazione, presentazione e informativa quando la loro osservanza abbia effetti irrilevanti al fine di dare una rappresentazione veritiera e corretta. Rimangono fermi gli obblighi in tema di regolare tenuta delle scritture contabili. Le società illustrano nella nota integrativa i criteri con i quali hanno dato attuazione alla presente disposizione.* L'Oic 11 parla invece di pervasività dell'informazione in quanto, se omessa ma rilevante, comporterebbe che i terzi (stakeholders) sarebbero raggiunti da una distorta conoscenza della realtà economica, patrimoniale e finanziaria dell'entità giuridica esaminata. I suggerimenti operativi sono chiari sia nel principio 11 che in quello 17, il quale fa mero rinvio sia all'art 2423 cc che allo stesso Oic 11 che ribadisce: *I fattori qualitativi di per sé trascendono gli aspetti quantitativi dal momento che riguardano caratteristiche peculiari dell'operazione, o dell'evento, la cui importanza è tale da poter ragionevolmente influenzare le decisioni economiche dei destinatari primari del bilancio della società.*

Le società illustrano nella nota integrativa i criteri con i quali hanno dato attuazione alla presente disposizione

La Pubblica Amministrazione e le Società Partecipate. Elaborazione del bilancio consolidato ed il necessario ausilio del principio OIC 11 – finalità e postulati del bilancio d'esercizio (Seconda parte)

PRINCIPIO OIC 11 <i>Finalità e postulati del bilancio d'esercizio</i>	CODICE CIVILE	PRINCIPIO OIC 17 <i>bilancio consolidato</i>
Rilevanza 36. Un'informazione è considerata rilevante quando la sua omissione o errata indicazione potrebbe ragionevolmente influenzare le decisioni prese dai destinatari primari dell'informazione di bilancio sulla base del bilancio della società. La rilevanza dei singoli elementi che compongono le voci di bilancio è giudicata nel contesto della situazione patrimoniale, economica e finanziaria dell'impresa. Il concetto di rilevanza è pervasivo nel processo di formazione del bilancio.	Art. 2423. Redazione del bilancio. Gli amministratori devono redigere il bilancio di esercizio, costituito dallo stato patrimoniale, dal conto economico, dal rendiconto finanziario e dalla nota integrativa.	Rilevanza 24. Similmente alla disciplina applicabile al bilancio d'esercizio (art. 2423, comma 4, c.c.), per il bilancio consolidato l'art. 29, comma 3-bis, del D.lgs. 127/1991 prevede che "non occorre rispettare gli obblighi in tema di rilevazione, valutazione, presentazione, informativa e consolidamento quando la loro osservanza abbia effetti irrilevanti al fine di dare una rappresentazione veritiera e corretta.
37. Per quantificare la rilevanza si tiene conto sia di elementi qualitativi che quantitativi. 38. I fattori quantitativi prendono in considerazione la dimensione degli effetti economici della transazione, o di un altro evento rispetto alle grandezze di bilancio. Identificare i valori di bilancio che si prendono a riferimento per determinare la rilevanza è un processo valutativo che può variare di caso in caso. In ogni caso è necessario privilegiare gli elementi di bilancio che maggiormente interessano i destinatari primari del bilancio.	Il bilancio deve essere redatto con chiarezza e deve rappresentare in modo veritiero e corretto la situazione patrimoniale e finanziaria della società e il risultato economico dell'esercizio.	Rimangono fermi gli obblighi in tema di regolare tenuta delle scritture contabili. Le società illustrano nella nota integrativa i criteri con i quali hanno dato attuazione alla presente disposizione". Per l'interpretazione del concetto di rilevanza si rimanda all'OIC 11 "Bilancio d'esercizio: finalità e postulati", i cui principi sono applicati con riferimento ai saldi di bilancio e alle informazioni del gruppo nel suo complesso, come rappresentati nel bilancio consolidato.

La Pubblica Amministrazione e le Società Partecipate. Elaborazione del bilancio consolidato ed il necessario ausilio del principio OIC 11 – finalità e postulati del bilancio d'esercizio (Seconda parte)

39. I fattori qualitativi di per sé trascendono gli aspetti quantitativi dal momento che riguardano caratteristiche peculiari dell'operazione, o dell'evento, la cui importanza è tale da poter ragionevolmente influenzare le decisioni economiche dei destinatari primari del bilancio della società.	Se le informazioni richieste da specifiche disposizioni di legge non sono sufficienti a dare una rappresentazione veritiera e corretta, si devono fornire le informazioni complementari necessarie allo scopo	In via del tutto generale, si forniscono alcune indicazioni sui parametri che possono essere presi in considerazione in sede di applicazione degli aspetti quantitativi della nozione di rilevanza ai fini del bilancio consolidato. I seguenti parametri non assumono pertanto natura esaustiva rispetto ai parametri che potrebbe essere opportuno considerare nelle specifiche circostanze:
40. Il comma 4 dell'articolo 2423 del codice civile prevede che non occorre rispettare gli obblighi di rilevazione, valutazione, presentazione e informativa quando la loro osservanza abbia effetti irrilevanti al fine di dare una rappresentazione veritiera e corretta. Rimangono fermi gli obblighi in tema di regolare tenuta delle scritture contabili. Le società illustrano nella nota integrativa i criteri con i quali hanno dato attuazione alla presente disposizione.	Non occorre rispettare gli obblighi in tema di rilevazione, valutazione, presentazione e informativa quando la loro osservanza abbia effetti irrilevanti al fine di dare una rappresentazione veritiera e corretta. Rimangono fermi gli obblighi in tema di regolare tenuta delle scritture contabili. Le società illustrano nella nota integrativa i criteri con i quali hanno dato attuazione alla presente disposizione.	a) l'indebitamento complessivo, b) il totale dell'attivo di stato patrimoniale, c) il totale dei ricavi intesi (normalmente) come valore della produzione d) il risultato prima delle imposte.
41. Pertanto, il presupposto giuridico dell'obbligo di fornire una specifica informazione nella nota integrativa è rappresentato dalla decisione, consapevole, di derogare ad una statuita regola contabile, sempreché gli effetti della deroga stessa siano irrilevanti. Il redattore del bilancio, nel dare conto in nota integrativa delle proprie politiche contabili ed in particolare, delle concrete modalità di applicazione dei principi contabili alla sua realtà aziendale, dovrà anche evidenziare le modalità applicative riferite alle facoltà di deroga prevista dal comma 4 dell'art.2423 codice civile.	Se, in casi eccezionali, l'applicazione di una disposizione degli articoli seguenti è incompatibile con la rappresentazione veritiera e corretta, la disposizione non deve essere applicata. La nota integrativa deve motivare la deroga e deve indicarne l'influenza sulla rappresentazione della situazione patrimoniale, finanziaria e del risultato economico. Gli eventuali utili derivanti dalla deroga devono essere iscritti in una riserva non distribuibile se non in misura corrispondente al valore recuperato.	

La Pubblica Amministrazione e le Società Partecipate. Elaborazione del bilancio consolidato ed il necessario ausilio del principio OIC 11 – finalità e postulati del bilancio d'esercizio (Seconda parte)

42. I principi contabili nazionali forniscono, in via esemplificativa e non esaustiva, alcune fattispecie dei casi in cui è possibile derogare ad una regola contabile, sempreché dalla deroga discendano effetti irrilevanti. Ad esempio, una società tenuta all'applicazione del criterio del costo ammortizzato può decidere di non utilizzarlo per i crediti o debiti con scadenza inferiore ai 12 mesi o di non attualizzare un credito o un debito nel caso in cui il tasso di interesse desumibile dalle condizioni contrattuali non sia significativamente diverso dal tasso di interesse di mercato.	Il bilancio deve essere redatto in unità di euro, senza cifre decimali, ad eccezione della nota integrativa che può essere redatta in migliaia di euro.	
--	--	--

Per quanto riguarda invece i punti di contatto con il principio del consolidato degli enti locali, allegato 4/4, sono quelli legati più al tema dell'irrelevanza, e si legge nel paragrafo dedicato alle attività preliminari al consolidamento dei bilanci del gruppo, riferendosi ai casi dedicati all'esonero al consolidamento stesso (cfr pag 5 del principio 4/4), e dispone: *Irrilevanza, quando il bilancio di un componente del gruppo è irrilevante ai fini della rappresentazione veritiera e corretta della situazione patrimoniale e finanziaria e del risultato economico del gruppo.* Questa definizione ci aiuta così a raccordare il postulato della rilevanza al principio, anch'esso immanente, della rappresentazione veritiera e corretta. Per scrupolo è opportuno ricordare che l'allegato 4/4 tratta inoltre della rilevanza, sempre a pag 5, recitando: *La valutazione di irrilevanza deve essere formulata sia con riferimento al singolo ente o società, sia all'insieme degli enti e delle società ritenuti scarsamente significativi, in quanto la considerazione di più situazioni modeste potrebbe rilevarsi di interesse ai fini del consolidamento. Si deve evitare che l'esclusione di tante realtà autonomamente insignificanti sottragga al bilancio di gruppo informazioni di rilievo. Si pensi, ad esempio, al caso limite di un gruppo aziendale composto da un considerevole numero di enti e società, tutte di dimensioni esigue tali da consentirne l'esclusione qualora singolarmente considerate.* È palese che tale definizione è orientata ai bilanci di gruppo ma riesce ancor più a chiarire il sistema della così detta informazione finanziaria.

Irrilevanza, quando il bilancio di un componente del gruppo è irrilevante ai fini della rappresentazione veritiera

Comparabilità

Questo postulato presidia una fattispecie determinante sotto il profilo sostanziale ed evita che le voci dello stato patrimoniale e del conto economico siano comparabili, in difetto, quelle relative all'esercizio precedente devono essere adattate; la non comparabilità e l'adattamento o l'impossibilità di questo devono essere segnalati e commentati nella nota integrativa. Anche l'OIC 11 declina con le stesse parole del codice (art. 2423 –ter, comma 5) ma ricorda di tener presenti i principi contenuti nell'OIC 29 ed in particolare il paragrafi 44 e 45 a cui rinviamo i lettori ad un attento esame del concetto di sostanziale similarità delle voci di bilancio interessate alla rappresentazione dei dati economici. Per quanto riguarda il principio 17 troviamo al paragrafo 32 che esonera l'estensore del bilancio nel caso di prima predisposizione consolidato, di non presentare il bilancio comparativo dell'esercizio precedente.

la non comparabilità e l'adattamento o l'impossibilità di questo devono essere segnalati e commentati nella nota integrativa

La Pubblica Amministrazione e le Società Partecipate. Elaborazione del bilancio consolidato ed il necessario ausilio del principio OIC 11 – finalità e postulati del bilancio d'esercizio (Seconda parte)

PRINCIPIO OIC 11 Finalità e postulati del bilancio d'esercizio	CODICE CIVILE	PRINCIPIO OIC 17 bilancio consolidato
Comparabilità 43. Il postulato della comparabilità nel tempo dei bilanci è previsto dall'art. 2423-ter, comma 5, del codice civile: "per ogni voce dello stato patrimoniale e del conto economico deve essere indicato l'importo della voce corrispondente dell'esercizio precedente. Se le voci non sono comparabili, quelle relative all'esercizio precedente devono essere adattate; la non comparabilità e l'adattamento o l'impossibilità di questo devono essere segnalati e commentati nella nota integrativa".	Art. 2423-ter, comma 5. Struttura dello stato patrimoniale e del conto economico. Salve le disposizioni di leggi speciali per le società che esercitano particolari attività, nello stato patrimoniale e nel conto economico devono essere iscritte separatamente, e nell'ordine indicato, le voci previste negli articoli 2424 e 2425.	32. In caso di prima predisposizione del bilancio consolidato, le norme non richiedono di presentare il bilancio comparativo dell'esercizio precedente.
44. L'OIC 29 "Cambiamenti di principi contabili, cambiamenti di stime contabili, correzioni di errori, fatti intervenuti dopo la chiusura dell'esercizio" disciplina la declinazione pratica di tale previsione e, in particolare, gli effetti che si producono sul bilancio comparativo in conseguenza dei cambiamenti di principi contabili o correzione di errori rilevanti.	Le voci precedute da numeri arabi possono essere ulteriormente suddivise, senza eliminazione della voce complessiva e dell'importo corrispondente; esse possono essere raggruppate soltanto quando il raggruppamento, a causa del loro importo, è irrilevante ai fini indicati nel secondo comma dell'articolo 2423 o quando esso favorisce la chiarezza del bilancio. In questo secondo caso la nota integrativa deve contenere distintamente le voci oggetto di raggruppamento.	
45. La comparabilità dipende generalmente dall'esistenza di fatti economici similari contabilizzati in bilancio con gli stessi criteri. Nell'ambito della stessa impresa la comparabilità dei bilanci a date diverse è possibile se sussistono le seguenti condizioni:	Devono essere aggiunte altre voci qualora il loro contenuto non sia compreso in alcuna di quelle previste dagli articoli 2424 e 2425. Le voci precedute da numeri arabi devono essere adattate quando lo esige la natura dell'attività esercitata.	

La Pubblica Amministrazione e le Società Partecipate. Elaborazione del bilancio consolidato ed il necessario ausilio del principio OIC 11 – finalità e postulati del bilancio d'esercizio (Seconda parte)

a) la forma di presentazione è costante, il modo di esposizione (classificazione, separazione ed identificazione per gruppi omogenei) delle voci deve essere quindi uguale o almeno comparabile; b) i criteri di valutazione adottati devono essere mantenuti costanti come indicato ai paragrafi 33-35, tenuto conto di quanto disposto dall'OIC 29 "Cambiamenti di principi contabili, cambiamenti di stime contabili, correzioni di errori, fatti intervenuti dopo la chiusura dell'esercizio"; c) i mutamenti strutturali (acquisizioni, fusioni, scorpori ecc.) e gli eventi di natura eccezionale sono descritti nelle note al bilancio	Per ogni voce dello stato patrimoniale e del conto economico deve essere indicato l'importo della voce corrispondente dell'esercizio precedente. Se le voci non sono comparabili, quelle relative all'esercizio precedente devono essere adattate; la non comparabilità e l'adattamento o l'impossibilità di questo devono essere segnalati e commentati nella nota integrativa. Sono vietati i compensi di partite.	
--	--	--

Uno sguardo è necessario anche a quanto contenuto nell'articolo 38, lettera c), del d.lgs. n. 127/1991, che ricorda al redattore del bilancio di spiegare le ragioni delle più significative variazioni intervenute nella consistenza delle altre voci dell'attivo e del passivo.

Nessun riferimento vi è nell'allegato 4/4 al criterio della comparabilità in quanto fa rinvio generale ai principi Oic. Si conclude così la trattazione dei postulati di bilancio applicabili al bilancio consolidato e vi annunciamo che dal prossimo articolo tratteremo nello specifico delle scritture contabili, onde accedere al principio di uniformità ed omogeneità di ogni società ed ente rientranti nel periodo di consolidamento.

Nessun riferimento vi è nell'allegato 4/4 al criterio della comparabilità in quanto fa rinvio generale ai principi Oic

Il punto di vista del revisore

a cura di
Rosario Poliso

L'esercizio provvisorio, regole da osservare.



Il differimento del termine di approvazione del bilancio 2020/2022 comporta che la gestione finanziaria dell'ente si svolge nel rispetto dei principi applicati della contabilità finanziaria riguardanti l'esercizio provvisorio. Sono numerose le regole da osservare, principalmente richiamate dall'articolo 163 del Tuel e dal paragrafo 8 del principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria (allegato n. 4/2 al Dlgs 118/2011).

Il Decreto 13 dicembre 2019 del Ministero dell'Interno ha differito il termine di approvazione del bilancio relativo al triennio 2020/2022 al 31 marzo 2020¹.

Fino alla data di approvazione del bilancio è necessario che vengano osservate precise regole di gestione e contabili:

Trasmissione elenco residui "presunti" al tesoriere

L'ente deve trasmettere al tesoriere l'elenco dei residui presunti al 1° gennaio 2020 e l'importo degli stanziamenti di competenza previsti per l'esercizio 2020 nell'ultimo bilancio approvato (bilancio 2019/2021), con indicazione di quello riguardante le spese già impegnate e della quota relativa al fondo pluriennale vincolato (articolo 163, comma 4, del Tuel; paragrafo 8.9 principio contabile). Il responsabile dell'Area finanziaria è tenuto ad approvare l'elenco presunto dei residui alla data del 1° gennaio con propria determinazione; in sede di "riaccertamento ordinario" l'ente effettuerà una ricognizione definitiva dei residui attivi e passivi, quale operazione fondamentale e propedeutica alla predisposizione del rendiconto sulla gestione.

Base autorizzatoria

Fermi gli stanziamenti di competenza come previsti per il secondo esercizio del bilancio approvato l'anno precedente (annualità 2020), nel corso dell'esercizio provvisorio, gli enti possono impegnare solo spese correnti, spese correlate per partite di giro nonché lavori pubblici di somma urgenza o altri interventi di somma urgenza (articolo 16, comma 3, del Tuel,). Non sono consentite spese in conto capitale.

¹ G.U. Serie Generale n.295 del 17-12-2019)

L'esercizio provvisorio, regole da osservare

Rispetto al precedente ordinamento, pur restando confermata la previsione in dodicesimi, l'esercizio di riferimento è diverso: non più gli stanziamenti definitivi dell'anno precedente (stanziamenti del bilancio "assestato"), ma gli stanziamenti dell'anno in corso (stanziamenti 2020), previsti nell'ultimo bilancio approvato (2019/2021).

Dal punto di vista operativo questo significa che nel corso dell'esercizio provvisorio sono gestite le previsioni del secondo esercizio del Peg dell'anno precedente; il "tetto di spesa" è costituito dal "programma": ciò consente – sempre rispetto ai previgenti principi contabili – una maggiore flessibilità di gestione della spesa.

Dal punto di vista operativo questo significa che nel corso dell'esercizio provvisorio sono gestite le previsioni del secondo esercizio del Peg dell'anno precedente



Individuate le spese consentite, ogni mese gli enti possono impegnare per ciascun programma, unitamente alla quota dei dodicesimi non utilizzata nei mesi precedenti, un importo non superiore a un dodicesimo dello stanziamento gestito al netto delle somme impegnate negli esercizi precedenti con imputazione all'esercizio in corso e della quota relativa al Fondo pluriennale vincolato.

Sono escluse dalla regola dei *dodicesimi* le spese:

- a) Tassativamente regolate dalla legge;
- b) Non suscettibili di pagamento frazionato in dodicesimi;
- c) A carattere continuativo necessarie per garantire il mantenimento del livello qualitativo e quantitativo dei servizi esistenti, impegnate a seguito della scadenza dei relativi contratti.

I mandati di pagamento riguardanti spese escluse dai limiti dei dodicesimi debbono riportare uno specifico indicatore (cfr. art. 185, comma 2, i-quater), atteso che il tesoriere è tenuto a rispettare la gestione della spesa per dodicesimi (paragrafo 8.8 principio PC) e verificarne il rispetto (par. 11.9).

È opportuno ricordare che non è previsto dalla normativa un elenco di spese escluse dal limite in quanto non frazionabili in dodicesimi: ogni singola spesa da sostenersi nell'esercizio provvisorio deve essere in concreto valutata dal dirigente/funzionario competente che adotta il provvedimento di impegno, da riportare nelle motivazioni del

L'esercizio provvisorio, regole da osservare

medesimo provvedimento.

La spesa già impegnata non è soggetta ai limiti

Gli impegni già assunti negli esercizi precedenti non sono soggetti ai limiti dei dodicesimi in quanto già perfezionati, e comprendono gli impegni cancellati in sede di riaccertamento dei residui e reimputati all'esercizio in corso di gestione (paragrafo 8.6 del principio contabile).

Gli impegni già assunti negli esercizi precedenti non sono soggetti ai limiti dei dodicesimi

Limite all'indebitamento

Nel corso dell'esercizio provvisorio non è consentito il ricorso all'indebitamento; è consentito il ricorso all'anticipazione di tesoreria di cui all'art. 222, atteso che tale l'istituto costituisce uno strumento finanziario teso a riequilibrare una *momentanea carenza di liquidità*².

**Quote vincolate**

Nel corso dell'esercizio provvisorio, per garantire la prosecuzione o l'avvio di attività soggette a termini o scadenza, il cui mancato svolgimento determinerebbe danno per l'ente, è consentito l'utilizzo delle quote vincolate dell'avanzo di amministrazione sulla base di una relazione documentata del dirigente competente. A tal fine, dopo avere acquisito il *parere dell'organo di revisione contabile* la Giunta delibera una variazione del bilancio provvisorio in corso di gestione, che dispone l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione vincolato determinato sulla base di dati di preconsuntivo dell'esercizio precedente.

è consentito l'utilizzo delle quote vincolate dell'avanzo di amministrazione

Le variazioni di bilancio durante l'esercizio provvisorio

In caso di necessità o urgenza l'ente locale, seppur in esercizio provvisorio, può apportare le seguenti variazioni sulle previsioni di bilancio:

- Art. 175 comma 5 bis lettera a): [...] "*variazioni riguardanti l'utilizzo della quota vincolata e accantonata del risultato di amministrazione nel corso dell'esercizio provvisorio consistenti nella mera reiscrizione di economie di spesa derivanti da stanziamenti di bilancio dell'esercizio precedente corrispondenti a entrate vincolate, secondo le modalità previste dall'art. 187, comma 3-quinquies*";

variazioni riguardanti l'utilizzo della quota vincolata e accantonata del risultato di amministrazione nel corso dell'esercizio provvisorio

² Sull'uso distorto dell'anticipazione di tesoreria e di come possa trasformarsi in una vera fonte di indebitamento per l'ente, si rinvia alla numero 9/2019 "Le difficoltà di cassa: l'uso patologico dell'anticipazione di tesoreria".

L'esercizio provvisorio, regole da osservare

- Art. 175 comma 5 bis lettera b): [...] *“Variazioni compensative tra dotazioni di missioni e programmi riguardanti l'utilizzo di risorse comunitarie e vincolate o variazioni necessarie per l'attuazione di interventi previsti da intese istituzionali di programma o da altri strumenti di programmazione negoziata già deliberati dal Consiglio”* [...]
- Art. 175 comma 5 bis lettera c): [...] *“Variazioni compensative tra dotazioni di missioni e programmi limitatamente alle spese di personale conseguenti a provvedimenti di trasferimento del personale all'interno dell'ente”* [...]
- Art. 175 comma 5 bis lettera e): [...] *“Riaccertamento ordinario Variazioni al FPV dell'esercizio precedente e qualunque altra variazione per esigibilità”* [...]
- Art. 175 comma 5 quater lettera e): [...] *“variazioni partite di giro e servizi per conto terzi”* [...]
- Art. 175: [...] *“Variazioni di PEG”* [...]
- Art. 176: *“Prelevamento dal fondo di riserva”*

Sono ammesse ulteriori variazioni (previste dal principio contabile n. 4/2) per il riaccertamento parziale dei residui (con determina del responsabile del servizio finanziario, corredata del parere dell'organo di revisione), variazioni compensative per spostamenti del personale (delibera di giunta), istituzione di nuovi capitoli di entrata con stanziamento a zero all'interno di tipologie aventi stanziamento (delibera di giunta), nonché istituzione di nuove tipologie (delibera del consiglio).

Sono ammesse ulteriori variazioni (previste dal principio contabile n. 4/2) per il riaccertamento parziale dei residui

Il PEG provvisorio

Nelle more dell'approvazione del bilancio di previsione è opportuno che gli enti locali approvino un “PEG provvisorio”, al fine di avviare la gestione e il ciclo necessario per la valutazione dei dipendenti, come più volte precisato dalla Corte dei conti, a partire dalla deliberazione della Sezione Autonomie 18/2014 (*“Si ribadisce la necessità che gli enti si dotino di strumenti provvisori di indirizzo e di programmazione finanziaria e operativa (quali ad esempio il Piano esecutivo di gestione provvisorio e/o direttive vincolanti degli organi di governo) al fine di sopperire all'assenza, all'inizio dell'esercizio, degli strumenti di programmazione previsti dall'ordinamento. Ciò deve consentire di raggiungere i principali obiettivi sopra richiamati, in attesa della definitiva approvazione del bilancio di previsione. E' quindi da evitare una gestione in esercizio provvisorio “al buio”, carente, cioè, di indirizzi approvati dai competenti organi di governo”*).

Controlli del revisore

Per l'organo di revisione vige il **dovere di vigilare**, in particolare, sul rispetto dei limiti di spesa sopra delineati.

Per l'organo di revisione vige il dovere di vigilare

L'utilizzo delle anticipazioni di liquidità

di **Ettore Jorio**



L'utilizzo delle anticipazioni di liquidità a vantaggio del risultato di amministrazione e, quindi, a copertura giuridica di nuove spese lede l'equilibrio del bilancio, il principio di sana gestione finanziaria e il divieto di indebitamento, ammesso solo per spese di investimento. Lo fa a tal punto da aver fatto ritenere incostituzionali l'art. 2 del D.L. 78/2015, convertito nella legge 125/2015, e l'art. 1, comma 814, della legge 205/2017, rispettivamente, in relazione agli artt. 81, 97, primo comma, e 119, sesto comma, della Carta.

Stop ai saldi rendicontativi artefatti

È quanto deciso dalla Consulta con la sentenza n. 4 del 28 gennaio 2020, redattore il presidente Aldo Carosi. Una decisione assunta dalla Corte costituzionale sia in riferimento alla generale previsione recata dalla norma del 2015 che alla facoltà esercitabile a mente della legge di bilancio per il 2018, atteso che entrambe erano finalizzate ad un utilizzo delle anticipazioni di liquidità in una logica contabile ritenuta oggi contrastante con i principi costituzionali anzidetti.

La sentenza assume un'importanza vitale per l'esattivo funzionamento del sistema autonomistico, quanto ad una corretta applicazione delle regole che prescrivono il loro concorso obbligatorio all'equilibrio di bilancio consolidato dello Stato e all'osservanza dei vincoli economico-finanziari dell'UE. Ciò al di là dei naturali allarmismi - per molti versi esagerati - che il dictum sta generando negli enti territoriali (Regioni ed enti locali).

Gli stessi saranno, infatti, conseguentemente tenuti non già a riapprovare i loro bilanci incisi dalla dichiarata incostituzionalità bensì a ricalcolare gli errati accantonamenti avvalendosi dell'opportunità di un ripiano trentennale del disavanzo rigenerato, in luogo di quello profondamente alterato a seguito di una impropria contabilizzazione delle anticipazioni di

La sentenza assume un'importanza vitale per l'esattivo funzionamento del sistema autonomistico

L'utilizzo delle anticipazioni di liquidità

liquidità tra le parti attive del rendiconto di periodo. Ovviamente, il decisum renderà la vita difficile ai Comuni esasperatamente indebitati (tra tutti, Napoli e Reggio Calabria) nonché agli enti locali e alle Regioni (come la Calabria e non solo) che hanno bilanci di per sé compromessi da «quintali» di residui immaginari, da debiti fuori bilanci in lista d'attesa per essere riconosciuti, da consistenti deficit patrimoniali prodotti dalle partecipate, per lo più sottaciuti, e da quelli delle aziende sanitarie da anni senza bilanci, nell'incuranza dei preposti.

il decisum renderà la vita difficile ai Comuni esasperatamente indebitati

**Un severo monito per il legislatore**

Per altri versi, i giudici costituzionali si erigono a tutela della tempestiva applicazione del federalismo fiscale, che rintraccia la legge delega attuativa nel 2009 e i suoi decreti delegati nel biennio 2010/2011. Prioritariamente, del meccanismo di perequazione sancito nell'art. 119, comma 4, della Costituzione, assolutamente garante - unitamente alle entrate/tributi propri e alle compartecipazioni al gettito erariale - dell'integrale funzionamento degli enti territoriali in relazione all'esercizio delle loro funzioni fondamentali e all'erogazione delle prestazioni essenziali.

Nella buona sostanza, rimprovera il legislatore dei colpevoli ritardi attuativi del federalismo fiscale registrati in tale senso e dell'innaturale ricorso - in sua vece - a misure tampone finalizzate esclusivamente a soddisfare le esigenze finanziarie, soprattutto dei Comuni in forte crisi, altrimenti non risolvibili.

La Consulta docet

Un ruolo importantissimo, quello assunto dalla Consulta, che ha ritenuto esercitare una importante funzione pedagogica per il sistema delle autonomie territoriali. Di conseguenza, tenute a dismettere le (brutte) abitudini di richiedere e ottenere, in sede di legge di bilancio di fine anno e dintorni, l'adozione di misure non propriamente consone con i principi dettati dalla Costituzione piuttosto che rivendicare energicamente la costituzione del fondo perequativo.

Lo strumento solidaristico attraverso il quale assicurare alle comunità territoriali più deboli

La Consulta docet

L'utilizzo delle anticipazioni di liquidità

l'esigibilità delle prestazioni loro spettanti uniformemente a mente della Costituzione (art. 117, comma 2, lettere m e p, Cost.).

... segna anche i perimetri delle competenze della Magistratura contabile

Concludendo, il Giudice delle leggi ha colto, altresì, l'occasione per segnare nettamente il confine che separa l'esercizio delle funzioni proprie della Sezione delle autonomie da quelle delle Sezioni Riunite, in speciale composizione.

Al riguardo:

- ha sottolineato che alla prima compete di uniformare l'attività consultiva nell'ipotesi in cui le Sezioni regionali di controllo pervengano a conclusioni differenti in materia di tecniche contabili;
- ha ribadito che alle altre è attribuito il sindacato giurisdizionale sugli esiti dei controlli di legittimità-regolarità eseguiti dalle Sezioni regionali.

l'esercizio delle funzioni proprie della Sezione delle autonomie da quelle delle Sezioni Riunite,

Ici/imu su aree portuali

di Giovambattista Palumbo



Ai fini del classamento di un immobile nella categoria E, è necessario che lo stesso presenti caratteristiche tipologico funzionali tali da renderlo estraneo ad ogni uso commerciale o industriale, con la conseguenza che le aree portuali non sono classificabili in detta categoria se in concreto destinate a tali finalità. La circostanza che si tratti di attività svolte in forza di concessione d'uso di aree demaniali non esclude, di per sé, che queste ultime vengano assoggettate a forme di sfruttamento economico ed imprenditoriale con autonomia funzionale e reddituale. Né questo indirizzo interpretativo viene meno per effetto dell'art. 1, co. 578, della L. n. 205/17, secondo cui le banchine, le aree portuali scoperte ed i relativi depositi strettamente funzionali alle operazioni ed ai servizi portuali non doganali "costituiscono immobili a destinazione particolare, da censire in catasto nella categoria E/1, anche se affidati in concessione a privati", dato che tale disposizione vale solo per il futuro, a far data dal 1° gennaio 2020.

Il caso

La Corte di Cassazione, con l'Ordinanza n. 34664 del 30/12/2019, ha chiarito il trattamento impositivo Ici/Imu su aree portuali.

Nella specie, l'Agenzia delle Entrate proponeva tre motivi di ricorso per la cassazione della sentenza con la quale la Commissione Tributaria Regionale, a conferma della decisione di primo grado, aveva ritenuto illegittimo l'avviso con il quale l'allora Agenzia del Territorio aveva rettificato, nei confronti della Autorità Portuale di Trieste, la categoria catastale già assegnata (E/1) a talune particelle di un comprensorio demaniale sito all'interno del porto ed attribuite in concessione ad una società terminalista.

la categoria catastale già assegnata (E/1)

Ici/imu su aree portuali

La CTR aveva in particolare ritenuto che:

- l'area in questione fosse priva di autonomia funzionale e reddituale, perché la sua idoneità alla produzione di reddito presupponeva il suo utilizzo in necessaria connessione con le aree e gli immobili nei quali venivano svolti servizi strumentali alle attività di trasporto e carico/scarico passeggeri o merci;
- anche se l'area veniva utilizzata in regime di concessione demaniale, le aree demaniali costituenti terminali portuali dovevano ritenersi esenti da Ici ed altre imposte locali, come ritenuto anche dalla stessa Amministrazione finanziaria (Ris. MEF 10 agosto 2009 n.3), con conseguente loro corretta classificazione nella categoria E, così come individuata dalla circolare Agenzia del Territorio 4/T del 13 aprile 2007;
- i fini di interesse pubblico, per definizione perseguiti dalle aree demaniali in concessione, determinavano l'automatica applicazione alle aree portuali e relativi fabbricati della categoria di esenzione E/1
- l'eventuale mancata connessione della destinazione dell'area con lo svolgimento di attività portuale (astrattamente legittimante una diversa categoria catastale) doveva essere provata dall'Agenzia del territorio.

l'area veniva utilizzata in regime di concessione demaniale

Con i tre motivi di ricorso l'Agenzia delle Entrate lamentava dunque violazione e falsa applicazione delle seguenti disposizioni di legge:

- art. 2, co.40, Dl. n. 262/06, conv. in L. n. 286/06, per avere la Commissione Tributaria Regionale affermato l'insussistenza di autonomia funzionale e reddituale dell'area in questione e la sua necessaria destinazione all'erogazione di un servizio pubblico, nonostante che costituisse elemento non contestato l'utilizzo della stessa da parte di una SpA per un servizio portuale privato e commerciale, con autonoma produzione di reddito;
- art. 2697 codice civile, per avere la Commissione Tributaria Regionale omissivo di considerare che la prova della mancanza di connessione tra l'area in questione ed il servizio 'pubblico' marittimo non era necessaria, essendo riconosciuto in atti che tale area fosse stata data in concessione ad una SpA svolgente attività commerciale lucrativa;
- art. 36 Cod. Navigazione, per avere la Commissione Tributaria Regionale erroneamente ritenuto impossibile lo svolgimento di attività economica e lucrativa su area demaniale in concessione, con conseguente erronea assegnazione automatica della categoria catastale di esenzione E.

lo svolgimento di attività economica e lucrativa su area demaniale

La decisione

I motivi di impugnazione, secondo la Suprema Corte, erano fondati.

Evidenziano infatti i giudici di legittimità che la Cassazione aveva già più volte affrontato la questione dei presupposti di attribuzione della categoria catastale 'E'; e ciò anche con specifico riguardo alle aree portuali demaniali - coperte e scoperte - attribuite in regime di concessione ad operatori commerciali specializzati ('terminalisti'), e da questi ultimi adibite ad attività e servizi a vario titolo riconducibili al trasporto marittimo.

In materia, sottolinea la Corte, si è anzi formato un indirizzo interpretativo consolidato, così

Ici/imu su aree portuali

fissato: “(...) ai fini del classamento di un immobile nella categoria E, come previsto dall’art. 2, comma 40, del d.l. n. 262 n. 2006, conv. in L. n. 286 del 2006, è necessario che lo stesso presenti caratteristiche tipologico funzionali tali da renderlo estraneo ad ogni uso commerciale o industriale, con la conseguenza che le aree portuali non sono classificabili in detta categoria se in concreto destinate a tali finalità. (Nella specie, in applicazione del principio la S.C. ha ritenuto assoggettati ad ICI i locali magazzini utilizzati dalle società imprenditrici “terminaliste”, concessionarie del suolo, per le attività di movimentazione, stoccaggio, deposito, imbarco e sbarco di merci)” (Cass., Ord. n. 10674/19).



Pertanto, alla luce del suddetto indirizzo, afferma la Corte:

- la qualificazione nel gruppo E è propria di quegli immobili (stazioni, ponti, fari, edifici di culto, cimiteri ecc.) che presentano una marcata caratterizzazione tipologico funzionale, costruttiva e dimensionale, tale da rendersi sostanzialmente incommerciabili ed estranei ad ogni logica di libero scambio;

- l’art. 2, comma 40, L. 262/2006 conferma ‘a contrario’ questa osservazione, stabilendo che tra le “unità immobiliari censite nelle categorie catastali E/1, E/2, E/3, E/4, E/5, E/6 ed E/9 non possono essere compresi immobili o porzioni di immobili destinati ad uso commerciale, industriale, ad ufficio privato ovvero ad usi diversi, qualora gli stessi presentino autonomia funzionale e reddituale”, il che instaura una vera e propria incompatibilità tra classificazione in categoria E, da un lato, e destinazione dell’immobile ad uso commerciale o industriale, dall’altro;

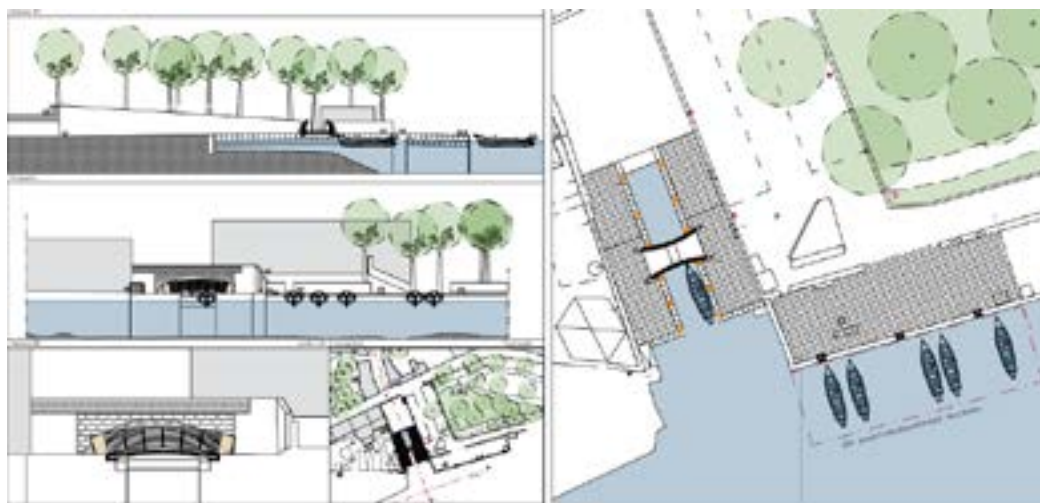
- la rilevanza che la legge attribuisce al tipo di destinazione d’uso dell’immobile vale anche in ambito portuale, in relazione al quale non può parimenti risultare dirimente il criterio della mera localizzazione in area adibita a servizio pubblico (stazione o terminal), dovendosi invece fare applicazione del diverso criterio di funzione o attività, così da escludersi la categoria in questione in presenza di autonomia funzionale e reddituale rinveniente dall’impiego dell’area per scopi imprenditoriali di natura commerciale, industriale, d’ufficio privato e simili;

la qualificazione nel gruppo E è propria di quegli immobili

lci/imu su aree portuali

- la (pacifica) natura di pubblico interesse dell'attività di trasporto e di stazione marittima non può, neppure essa, ritenersi dirimente nell'assegnazione della categoria in questione, dal momento che non è escluso che il relativo servizio sia in concreto esercitato secondo modalità economiche e remunerative tipiche dell'impresa commerciale; e ciò a maggior ragione in considerazione del fatto che (come osservato da Cass. nn. 10031/2017, 1369/2017, 20259/2017, 20026/2015 ed altre) l'attività portuale in questione (pur assoggettata all'autorità di vigilanza nella effettiva rispondenza delle modalità del suo esercizio all'interesse della collettività) è stata dalla legge sottratta a qualsiasi regime di privativa, così da rientrare nel regime comunitario di libera concorrenza e di libera iniziativa economica (art. 21, L. 84/1994 che ha eliminato la riserva, a favore delle compagnie e dei gruppi portuali, delle operazioni di sbarco, di imbarco e di maneggio delle merci, imponendo la loro trasformazione in società commerciali o cooperative);

l'attività portuale in questione è stata dalla legge sottratta a qualsiasi regime di privativa



- la circostanza che si tratti di attività svolte in forza di concessione d'uso di aree demaniali (come consentito dall'art. 36 Cod. Nav.) non esclude, di per sé, che queste ultime vengano assoggettate a forme di sfruttamento economico ed imprenditoriale con autonomia funzionale e reddituale.

Né, rilevano ancora i giudici, questo indirizzo interpretativo viene meno per effetto dell'art. 1, co. 578, della L. n. 205/17 (fatta oggetto di istruzioni applicative con Circolare AE n.16/E del 2 luglio 2019), secondo cui le banchine, le aree portuali scoperte ed i relativi depositi strettamente funzionali (in base all'autorizzazione rilasciata dall'autorità portuale) alle operazioni ed ai servizi portuali non doganali *“costituiscono immobili a destinazione particolare, da censire in catasto nella categoria E/1, anche se affidati in concessione a privati”*.

Tale disposizione è infatti espressamente valevole (a conferma della legittimità del diverso regime precedentemente operante) solo per il futuro e, segnatamente, a far data dal 1° gennaio 2020; così come solo da questa stessa data prendono effetto le procedure eventualmente intraprese dagli interessati per ottenere l'aggiornamento e la revisione di rendita delle diverse categorie catastali precedentemente attribuite ai beni in questione (co. 579).

così come solo da questa stessa data prendono effetto le procedure

Era dunque erroneo il ragionamento della Commissione Tributaria Regionale, la quale aveva escluso l'autonomia funzionale e reddituale delle aree in questione solo perché - per un verso - poste su suolo demaniale, e - per altro - adibite ad operazioni e servizi necessariamente riconducibili al trasporto marittimo ed a questo connesse.

Ciò che era invece dirimente ai fini del corretto trattamento impositivo era l'oggettivo

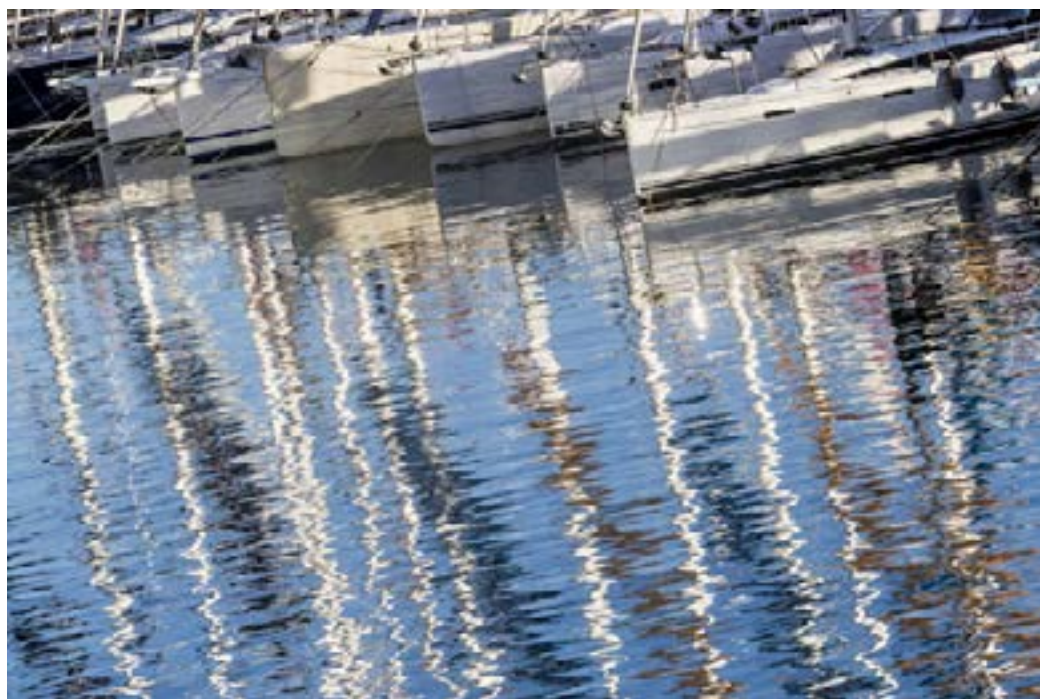
ICI/Imu su aree portuali

sfruttamento economico reddituale delle aree da parte delle società concessionarie (SpA).

Osservazioni

La L. n. 262 del 2006, articolo 2, comma 40, stabilisce che “Nelle unità immobiliari censite nelle categorie catastali E/1, E/2, E/3, E/4, E/5, E/6 ed E/9 non possono essere compresi immobili o porzioni di immobili destinati ad uso commerciale, industriale, ad ufficio privato, ovvero ad usi diversi, qualora gli stessi presentino autonomia funzionale e reddituale”.

La ratio è quella della effettiva corrispondenza degli immobili in questione a categorie ‘non-E’, con conseguente inapplicabilità dell’esenzione ICI art.7, co.1, lett. b) Dlgs.504/92.



Quest’ultima ratio si fonda sul ‘criterio di funzione’ (attività imprenditoriale e commerciale) e non sul ‘criterio di ubicazione’, laddove per un corretto censimento catastale dell’area portuale non può essere utilizzato il criterio formale ed astratto della localizzazione, ma è comunque necessario accertare se lo svolgimento dell’attività del terminalista venga esercitata secondo parametri imprenditoriali.

Si deve quindi in tali casi tenere distinto il fenomeno dell’impresa esercente attività portuale (quindi, lucrativa) dallo svolgimento di un servizio pubblico, che è proprio dell’autorità di vigilanza del settore.

L’esercizio da parte della compagine sociale in forma concorrenziale dell’attività commerciale comportava, peraltro, il necessario utilizzo dei siti demaniali dati in concessione, senza i quali non avrebbe potuto svolgere tutte quelle operazioni (carico, scarico, stoccaggio, etc.) destinate al servizio portuale.

il necessario utilizzo dei siti demaniali dati in concessione

In conclusione, lo sfruttamento dell’area da parte di un operatore commerciale in forma privatistica ed esclusiva, non può non avere incidenza in tema di ICI, in quanto ciò che conta ai fini dell’imposizione è che l’area in considerazione sia suscettibile di costituire un’autonoma unità immobiliare, potenzialmente produttiva di reddito.

ICI/Imu su aree portuali

Conclusioni

In conclusione, a prescindere dallo specifico caso processuale, giova anche evidenziare quanto segue.

L'applicazione dell'Imu sui beni del demanio marittimo è stata sempre aspramente avversata dagli operatori portuali di tutta Italia.

L'applicazione dell'Imu sui beni del demanio marittimo

Nodo del contendere è (rectius: era), in sostanza, se le aree in concessione per le operazioni d'imbarco/sbarco delle merci soggiacciono o meno al tributo comunale.

La risposta, in teoria, è semplice: no, se a Catasto esse risultano inquadrare nel gruppo "E".

Il problema, è che, proprio sui criteri d'individuazione di questa "particolare" categoria catastale ("E"), si sono addensate incertezze stratificate nel tempo.

L'attribuzione del gruppo "E/1" e, quindi l'esenzione da Imu compete infatti alle sole unità immobiliari strumentali all'espletamento di un'attività qualificabile come "servizio pubblico".

Come anche stabilito dalla Risoluzione n.3/DPF del 2009 del Dipartimento delle Finanze – Direzione federalismo Fiscale – del Ministero dell'Economia e delle Finanze, l'area è dunque esente da ICI nell'ipotesi che sia parte di una struttura destinata al traffico marittimo e/o a operazioni strettamente necessarie allo svolgimento di attività portuali.

Nel caso in cui l'area sia utilizzata per usi diversi, le variazioni devono essere denunciate in Catasto e l'unità immobiliare potrebbe essere assoggettata al pagamento dell'ICI/Imu, nell'ipotesi che sia inquadrata in una categoria differente rispetto a quelle elencate nel gruppo E.

le variazioni devono essere denunciate in Catasto

Tutto questo, come visto, almeno fino all'intervento del citato ius superveniens.

Il contenzioso sul pregresso continua però sui sopradetti parametri.

Il procedimento di accertamento ici/imu e la sussistenza della soggettività passiva anche in caso di sequestro

di Giovambattista Palumbo



Il sequestro, al contrario della confisca, non comporta la perdita della titolarità dei beni ad esso sottoposti. Dato che il sequestro può essere revocato allorquando sia respinta la proposta di applicazione di misura di prevenzione, o quando risulti che abbia avuto per oggetto beni di legittima provenienza, o dei quali l'indiziato non poteva disporre direttamente o indirettamente, fino al sopravvenire del decreto di confisca, deve intendersi sussistente il requisito del possesso che comporta la permanenza della soggettività passiva ICI/IMU.

Il caso

La Corte di Cassazione, con la Sentenza n. 554 del 15/01/2020, ha chiarito alcuni rilevanti aspetti operativi in tema di procedimento Ici/Imu, soffermandosi, in particolare, per quanto di interesse, sugli effetti del sequestro sulla soggettività passiva al tributo.

Nel caso di specie, la società contribuente impugnava avvisi di accertamento relativi ad Ici per le annualità 2001-2006, eccependo, per quanto di interesse:

- l'illegittimità degli atti impositivi per l'omessa allegazione degli atti richiamati (delibere comunali);
- la carenza dei poteri in capo al soggetto sottoscrittore ex art. 11 Dlgs. n. 504/92;
- l'invalida determinazione delle aliquote e la nullità degli atti per carenza di elementi essenziali;
- l'infondatezza della pretesa tributaria e la carenza di soggettività passiva in presenza di sequestro/confisca.

la carenza dei poteri in capo al soggetto sottoscrittore

Il procedimento di accertamento ici/imu e la sussistenza della soggettività passiva anche in caso di sequestro

L'adita Commissione Tributaria Provinciale dichiarava l'inammissibilità del ricorso per violazione dell'art. 21 del Dlgs. n. 546/92, con sentenza che veniva impugnata dinanzi alla Commissione Tributaria Regionale, la quale respingeva nel merito l'appello della società contribuente.

La CTR affermava, in particolare, l'irrelevanza dell'allegazione degli atti normativi secondari come le delibere o i regolamenti comunali, giuridicamente noti, e la congruenza della motivazione degli atti tributari, contenuti i riferimenti identificativi degli immobili, l'ubicazione, la tipologia, la superficie, i dati catastali, e la dettagliata infrazione commessa dal contribuente.

la congruenza della motivazione degli atti tributari



Il giudice di secondo grado accertava inoltre che tutti gli atti recavano l'individuazione del funzionario incaricato per la gestione dell'imposta ed anche la persona fisica del responsabile del procedimento.

La CTR rigettava poi le altre censure, dirette ad ottenere la declaratoria di illegittimità delle delibere di determinazione delle aliquote Ici, in quanto non previamente impugunate innanzi al giudice amministrativo e disattendeva l'eccezione di assenza di soggettività passiva.

ottenere la declaratoria di illegittimità delle delibere di determinazione delle aliquote Ici

La contribuente ricorreva infine per la cassazione della sentenza d'appello, deducendo, con un primo motivo di impugnazione, la violazione dell'art. 7, L. n. 212/2000, per avere la CTR ritenuto l'irrelevanza dell'omessa allegazione delle delibere comunali e delle determinazioni sindacali per gli anni 2003 e 2004, nonché di atti non meglio identificati e di vari regolamenti comunali.

Con una seconda censura la contribuente deduceva poi la violazione dell'art. 11, comma 4, Dlgs. n. 546/92, nonché dell'art. 18 del Dl. n. 8/93 e dell'art. 7 dello statuto del Contribuente, oltre che omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione in ordine ad un punto decisivo della controversia, lamentando, sotto il primo profilo, che il giudice di merito aveva omesso l'esame della eccezione relativa alla carenza dei poteri del funzionario e contestando altresì l'omessa indicazione del responsabile del procedimento.

Il procedimento di accertamento ici/imu e la sussistenza della soggettività passiva anche in caso di sequestro

Con il terzo motivo di impugnazione si censurava la violazione degli artt. 19, comma 3, e 7 del Dlgs. n. 546/92, nonché dell'art. 5, L. 2248/1865, per aver il decidente escluso il potere di statuire sulle delibere impugnate, in violazione dell'art. 7 cit., che riconosce invece alle Commissioni Tributarie il potere di disapplicare gli atti amministrativi illegittimi.



Infine, con un ulteriore mezzo di impugnazione, si lamentava la violazione degli artt. 1, 2, 4, 6, del Dlgs. n. 504/92 per avere i giudici regionali ritenuto la sussistenza della soggettività passiva di imposta anche per il periodo 2003-2005, allorquando l'immobile risultava confiscato, a seguito di procedimento penale instaurato nei confronti dell'originario costruttore, laddove, solo in data 14.04.2005, la contribuente era stata reimmessa nel possesso del compendio immobiliare, con la conseguenza che durante detto periodo il compendio era nella disponibilità del Comune.

**la sussistenza della
soggettività passiva di
imposta anche per il
periodo 2003-2005**

La decisione

Secondo la Suprema Corte il ricorso era da respingere.

Quanto alla prima censura i giudici di legittimità evidenziano che questa era infondata, dato che le delibere comunali relative all'applicazione del tributo e alla determinazione delle relative tariffe non rientrano tra i documenti che devono essere allegati agli avvisi di accertamento ai sensi dell'art. 7 della L. n. 212 del 2000, in quanto detto obbligo è limitato agli atti richiamati nella motivazione che non siano conosciuti o altrimenti conoscibili dal contribuente, ma non anche gli atti generali, come appunto anche le delibere del consiglio comunale, che, essendo soggette a pubblicità legale, si presumono sempre conoscibili (cfr., Cass., n. 30052/2018; 23532/2017; n. 22254/2016).

Parimenti infondata era la seconda censura, essendo peraltro evidente l'inammissibilità del motivo, che tendeva a pervenire ad una rinnovata valutazione degli elementi fattuali sottesi alla pretesa azionata, non consentita in sede di legittimità.

Peraltro, la questione sollevata in Cassazione presentava anche profili di novità rispetto alle doglianze prospettate nel giudizio di merito, laddove la società lamentava non l'assenza della delibera di designazione del funzionario, ai sensi dell'art. 11 cit., bensì l'omessa indicazione del responsabile del procedimento.

Inoltre, contrariamente a quanto dedotto dalla ricorrente, il giudice di merito aveva chiaramente affermato che gli atti impositivi recavano il nome del responsabile del procedimento,

Il procedimento di accertamento ici/imu e la sussistenza della soggettività passiva anche in caso di sequestro

ulteriormente argomentando che l'art. 7 dello statuto del contribuente non prevede(va) comunque l'indicazione del responsabile del procedimento a pena di nullità, conformemente al principio generale di tassatività delle cause di nullità degli atti tributari, laddove tale sanzione era stata introdotta dall'art. 36, comma 4-ter, del DL 31 dicembre 2007 n. 248, convertito nella legge 28 febbraio 2008, n. 31, con riguardo alle sole cartelle riferite ai ruoli consegnati agli agenti della riscossione a decorrere dal 1 giugno 2008 (Sez. U, Sentenza n. 11722 del 14/05/2010; n. 13747/2013; Cass., n. 8138/2016; Cass., n. 18964/2018; n. 27856/2018; n. 21290/2018).



La terza censura era invece inammissibile per difetto di specificità.

Secondo l'indirizzo espresso dalla giurisprudenza di legittimità, rileva la Corte, *“Il potere del giudice tributario di disapplicare gli atti amministrativi costituenti il presupposto per l'imposizione è espressione del principio generale dell'ordinamento, contenuto nell'art. 5 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, allegato E, e dettato nell'interesse, di rilevanza pubblicistica, all'applicazione di tali atti in giudizio solo se legittimi. Ne consegue che detto potere può essere esercitato anche di ufficio purché gli atti in questione siano stati, investiti dai motivi di impugnazione dedotti dal contribuente in relazione all'atto impositivo impugnato”* (Cass., n. 9631 del 2012), il giudice tributario, nell'ambito della valutazione dei motivi di impugnazione contro l'atto impositivo, ha il potere - dovere di disapplicare, anche d'ufficio, la delibera comunale presupposta, qualora sia illegittima, in applicazione del principio generale di cui al citato art. 5, con l'unico limite dell'eventuale giudicato amministrativo che abbia affermato la legittimità della delibera (Cass., n. 1952 del 2019).

“Il potere del giudice tributario di disapplicare gli atti amministrativi”

Tuttavia, anche la censura relativa all'erronea applicazione della normativa con riferimento alla illegittimità delle delibere comunali esige – in virtù del principio di autosufficienza del ricorso - che il testo di tali atti sia interamente trascritto e che siano, inoltre, dedotti i criteri idonei ad inferirne l'illegittimità, non potendo la relativa censura limitarsi ad una mera prospettazione di

Il procedimento di accertamento ici/imu e la sussistenza della soggettività passiva anche in caso di sequestro

una necessaria disapplicazione delle delibere perché in contrasto con il regolamento comunale, senza produrre né il regolamento né le delibere comunali (cfr., Cass., n.1391/2014; Cass., n. 1893/2009).

**una necessaria
disapplicazione delle
delibere**

Infine, anche l'ultima censura era infondata.

Risultava infatti dalla sentenza impugnata, che la pronuncia del Tribunale era intervenuta nell'anno 2013, confiscando i beni in sequestro.



Decisione che poi era stata riformata in sede di appello, che aveva assolto il costruttore per insussistenza del fatto, con la conseguenza che la confisca non era mai divenuta definitiva.

La tesi esposta dalla ricorrente, al fine di sostenere la perdita della soggettività passiva d'imposta sin dall'adozione della misura del sequestro (che però confondeva con la successiva confisca), poggiava dunque sul concetto di "disponibilità" del bene, che, però, rileva la Corte, è estraneo alla delimitazione della soggettività passiva d'imposta, quale desumibile dal combinato disposto dell'art. 1, comma 2, e dell'art. 3 del Dlgs. n. 504/1992.

**la perdita della soggettività
passiva d'imposta sin
dall'adozione della misura
del sequestro**

Come, infatti, più volte statuito dalla Cassazione (cfr., Cass., 9 ottobre 2009, n. 21541; Cass., 26 febbraio 2010, n. 4753 e Cass., 9 maggio 2013, n. 10987), dalla lettura congiunta delle citate norme si desume che soggetto passivo dell'imposta comunale sugli immobili può essere soltanto il proprietario o il titolare di un diritto reale di godimento sull'immobile, di modo che la nozione di possesso di fabbricati, aree fabbricabili e di terreni agricoli, di cui al comma 2 dell'art. 1 del Dlgs. n. 504/1992, va riferita propriamente a quella corrispondente alla titolarità del diritto di proprietà, o del diritto reale minore sull'immobile.

Doveva quindi ritenersi corretta, in diritto, la statuizione del giudice tributario di secondo grado, il quale aveva appunto affermato che il sequestro non comporta, al contrario della confisca, la perdita della titolarità dei beni ad esso sottoposti.

La Corte rileva inoltre a tal proposito che, nel vigore della disposizione di legge poi abrogata

Il procedimento di accertamento ici/imu e la sussistenza della soggettività passiva anche in caso di sequestro

dal nuovo codice antimafia, ma in esso in parte riproposta, la stessa Cassazione (cfr., Cass. pen. sez. unite 19 dicembre 2006, n. 57) ebbe ad affermare che la confisca, disposta ai sensi della L. 31 maggio 1965, n. 575, art. 2 ter, “non è di per sé provvedimento di prevenzione in senso stretto, ma piuttosto sanzione amministrativa di carattere ablatorio, equiparabile alla misura di sicurezza prescritta dall’art. 240 cod. pen., comma 2”, ciò che fa ad essa conseguire l’istantaneo “trasferimento a titolo originario in favore del patrimonio dello Stato del bene che ne costituisce l’oggetto”.

**sanzione amministrativa di
carattere ablatorio**

Viceversa, il sequestro, nel vigore della precedente disposizione, come anche nel contesto normativo segnato dal c.d. codice antimafia, costituisce misura di prevenzione sui generis, di natura provvisoria e cautelare, che può essere applicata quando si abbia motivo di ritenere che i beni oggetto di disponibilità, diretta o indiretta, del soggetto sottoposto al procedimento, siano il frutto di attività illecite o ne costituiscano il reimpiego.



E dato che il concetto di disponibilità va inteso nel senso di manifestazione dell’appartenenza, uti dominus, del bene, ne derivava quindi che, ben potendo il sequestro essere revocato allorquando sia respinta la proposta di applicazione di misura di prevenzione, o quando risulti che abbia avuto per oggetto beni di legittima provenienza, o dei quali l’indiziato non poteva disporre direttamente o indirettamente, fino al sopravvenire del decreto di confisca, quanto alla soggettività passiva ai fini ICI, doveva comunque intendersi sussistente il requisito del possesso (cfr., Cass., n. n.22216 e 5626 del 2016; Cass., n. 14678 /2016).

Osservazioni

Alcune osservazioni sono opportune, infine, anche in merito all’eccezione, sollevata nel ricorso, e dichiarata inammissibile da parte della Corte, relativa all’aver la CTR escluso il potere di statuire sulle delibere comunali impugnate, in asserita violazione dell’art. 7 del Dlgs. 546/92, che riconosce invece alle Commissioni Tributarie il potere di disapplicare gli atti amministrativi

Il procedimento di accertamento icip/imu e la sussistenza della soggettività passiva anche in caso di sequestro

illegittimi.

L'eventuale annullamento della delibera, sulla base del potere di disapplicazione, ex art.7, co. 5, Dlgs. 546/92, degli atti amministrativi costituenti il presupposto per l'imposizione, esercitabile, anche d'ufficio, dal giudice tributario, indipendentemente dall'avvenuta impugnazione dell'atto avanti al giudice amministrativo, è comunque subordinato ad un vaglio autonomo della illegittimità dell'atto.

atti costituenti il presupposto per esercitabile, d'ufficio, dal giudice tributario amministrativi il presupposto l'imposizione, anche dal giudice

Il potere-dovere del giudice tributario di disapplicare gli atti amministrativi è dunque espressione, come visto, del principio generale dell'ordinamento, contenuto nell'art. 5 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, allegato E ed è dettato dall'interesse, di rilevanza pubblicistica, all'applicazione in giudizio di tali atti solo se legittimi.

Per tali motivi detto potere può, in effetti, essere esercitato, anche d'ufficio, dal giudice tributario, indipendentemente dall'avvenuta impugnazione dell'atto avanti al giudice amministrativo, trovando esso limite esclusivamente nell'eventuale giudicato amministrativo diretto di affermata legittimità dell'atto (SSUU 6265/06, in materia di delibere comunali di approvazione di tariffe della TARSU, 'presupposte' agli atti impositivi impugnati avanti al giudice tributario).

In conclusione, rientra nella competenza del giudice tributario, così come delineata dal Dlgs. n. 546/92, art. 7, valutare l'illegittimità degli atti amministrativi generali, al limitato fine di decidere la controversia relativa ad uno specifico rapporto tributario, senza poter procedere all'annullamento dell'atto generale.

Il potere del giudice di disapplicare gli atti presupposti non può però prescindere dai motivi di impugnazione dedotti in relazione all'atto impugnato, dovendo essere esercitato con riferimento alla domanda del contribuente.

Ici/imu su aree destinate a parcheggio pubblico

di Giovambattista Palumbo



Il fatto che un terreno, pur qualificato dal PRG come edificabile, sia sottoposto a vincolo per la realizzazione di un parcheggio pubblico non rileva ai fini ICI/IMU, dovendo escludersi che un'area edificabile soggetta ad un vincolo urbanistico sia per ciò esente dall'imposta. L'inclusione di un'area in una zona destinata dal piano regolatore generale a servizi pubblici o di interesse pubblico, se pure assume rilievo nella determinazione del valore venale dell'immobile, non ne esclude l'oggettivo carattere edificabile, atteso che i vincoli di destinazione non fanno venire meno l'originaria natura edificabile, ma anzi la confermano.

la realizzazione di un parcheggio pubblico non rileva ai fini ICI/IMU

Il caso

La Corte di Cassazione, con l'Ordinanza n. 2050 del 30/01/2020, ha chiarito rilevanti considerazioni in tema di applicazione Ici /Imu su aree destinate a parcheggio pubblico.

Nel caso di specie, la Commissione Tributaria Regionale dell'Abruzzo aveva rigettato l'appello della società concessionaria per la riscossione, per conto del Comune, nell'ambito di una controversia avente ad oggetto un avviso di accertamento relativo ad un terreno, ritenuto edificabile, per Ici, anno 2009.

Riteneva infatti il giudice di secondo grado che, data la sua destinazione a parcheggio pubblico, il terreno fosse inedificabile.

La società concessionaria proponeva quindi ricorso per cassazione, censurando la sentenza impugnata per violazione del combinato disposto dell'art. 2, comma 1, lett. b) del Dlgs. n. 504 del 1992, dell'art. 11 quaterdecies, comma 16, introdotto dalla legge n. 248 del 2005, di conversione del Dl. n. 203 del 2005, e dell'art. 36, comma 2, Dl. 4 luglio 2006, n. 223, convertito con modificazioni in L. n. 248 del 2006, laddove la Commissione Tributaria Regionale aveva, a suo avviso, erroneamente dichiarato inedificabile l'area posseduta dal contribuente e, quindi, non soggetta ad imposta, per il solo fatto che, pur essendo inserita in PRG in zona residenziale di completamento, era sottoposta a vincolo per la realizzazione di un parcheggio pubblico.

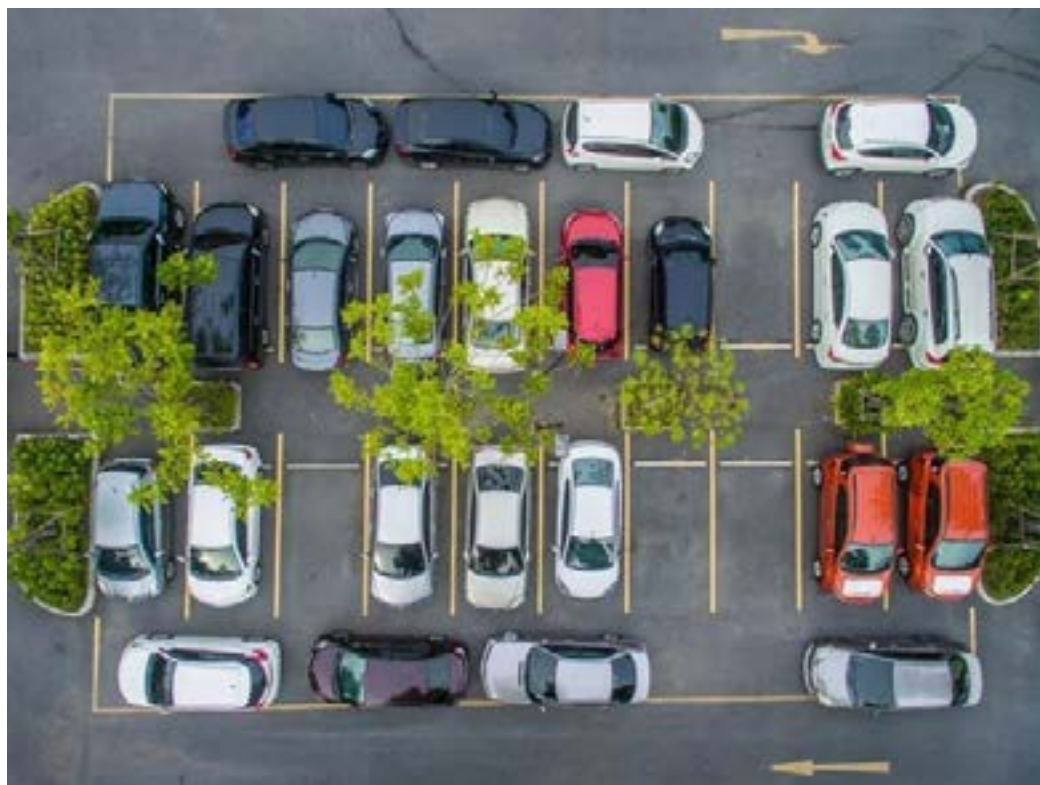
Ici/imu su aree destinate a parcheggio pubblico**La decisione**

Secondo la Suprema Corte, il ricorso era fondato.

Evidenziano infatti i giudici di legittimità che era circostanza non contestata il fatto che il terreno oggetto della controversia risultava qualificato dal PRG come edificabile (zona residenziale di completamento) ed era sottoposto a vincolo per la realizzazione di un parcheggio pubblico.

Tale vincolo, tuttavia, afferma la Cassazione, non solo non rileva ai fini ICI, ma non qualifica certo l'area come inedificabile, laddove la stessa Corte ha già in passato chiarito che, in tema di imposta comunale sugli immobili, l'art. 1 del Dlgs. n. 504 del 1992 in nessun modo ricollega il presupposto dell'imposta all'idoneità del bene a produrre reddito, o alla sua attitudine ad incrementare il proprio valore o il reddito prodotto, assumendo rilievo il valore dell'immobile, ai sensi del successivo art. 5, ai soli fini della determinazione della base imponibile, e quindi della concreta misura dell'imposta, con la conseguenza che deve escludersi che un'area edificabile soggetta ad un vincolo urbanistico (anche che la destini all'espropriazione) sia per ciò esente dall'imposta.

il terreno oggetto della controversia risultava qualificato dal PRG come edificabile



Tale conclusione, rilevano i giudici, è desumibile, del resto, anche all'indirizzo espresso dalla giurisprudenza di legittimità in tema di espropriazione, laddove si è ritenuto che: *“In tema di ICI, l'occupazione temporanea d'urgenza di un terreno da parte della PA non priva il proprietario del possesso del bene fino a quando non intervenga il decreto di esproprio (o comunque l'ablazione) del fondo, sicchè egli resta soggetto passivo di imposta, ancorchè l'immobile sia detenuto dall'occupante”* (Cass., n. 19041 del 2016).

L'inclusione di un'area in una zona destinata dal piano regolatore generale a servizi pubblici o di interesse pubblico (nella specie, parcheggio pubblico), se pure assume rilievo nella determinazione del valore venale dell'immobile, da valutare in base alla maggiore o minore attualità delle sue potenzialità edificatorie, non ne esclude quindi l'oggettivo carattere edificabile, ex art. 2 del Dlgs. n. 504 del 1992, atteso che i vincoli d'inedificabilità assoluta, stabiliti in via generale e preventiva nel piano regolatore, vanno tenuti distinti dai vincoli di destinazione, che

Ici/imu su aree destinate a parcheggio pubblico

non fanno venire meno l'originaria natura edificabile, ma anzi la confermano (cfr., Cass., n. 23814 del 2016; Cass., n. 14763 del 2015).

In conclusione, afferma la Cassazione nella decisione in commento, va, quindi, disatteso il diverso orientamento (vedi Cass., n. 25672 del 2008 e Cass., n. 5992 del 2015), secondo il quale le aree sottoposte dal piano regolatore generale ad un vincolo di destinazione, che precluda ai privati tutte quelle trasformazioni del suolo che sono riconducibili alla nozione tecnica di edificazione, non possono essere qualificate come fabbricabili, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del Dlgs. n. 504 del 1992 e restano dunque sottratte al regime fiscale dei suoli fabbricabili.



Tali pronunce, sottolinea la Corte, non tengono infatti conto che il Dlgs. 30 dicembre 1992, n. 504, art. 2, comma 1, lett. b), prevedendo che un terreno è considerato edificatorio sia quando la edificabilità risulti dagli strumenti urbanistici generali o attuativi, sia quando, per lo stesso terreno, esistano possibilità effettive di costruzione, delinea una nozione di area edificabile ampia ed ispirata alla mera potenzialità edificatoria.

Potenzialità edificatoria che, pertanto, non può essere esclusa dalla ricorrenza dei vincoli o destinazioni urbanistiche che condizionino, in concreto, l'edificabilità del suolo, giacché tali limiti, incidendo sulle facoltà dominicali connesse alla possibilità di trasformazione urbanistico edilizia del suolo medesimo, come detto, ne presuppongono (e non smentiscono) la vocazione edificatoria.

Ne discende, conclude la Cassazione, che la presenza dei suddetti vincoli non sottrae le aree su cui insistono al regime fiscale proprio dei suoli edificabili, ma incide soltanto sulla concreta valutazione del relativo valore venale e base imponibile (cfr., Cass., n. 9510 del 2008; Cass., n. 9778 del 2010; Cass., n. 5161 del 2014).

La CTR non aveva quindi fatto buon governo dei principi espressi, dovendosi negare, ai fini ICI, la natura inedificabile dell'area compresa in una zona destinata dal PRG a "parcheggio pubblico", la quale, per quanto detto, non può ritenersi esente da imposta.

Osservazioni

L'edificabilità di un'area è desumibile dalla qualificazione attribuita nel piano regolatore generale adottato dal Comune, anche se non ancora approvato dalla Regione, ovvero in mancanza degli strumenti urbanistici attuativi, dovendosi ritenere che l'avviso del procedimento di trasformazione urbanistica sia sufficiente a far lievitare il valore venale dell'immobile, senza che assumano alcun rilievo eventuali vicende successive incidenti sulla sua edificabilità, quali la mancata approvazione o la modificazione dello strumento urbanistico.

L'impossibilità di distinguere tra zone già urbanizzate e zone in cui l'edificabilità è condizionata all'adozione dei piani particolareggiati o dei piani di lottizzazione non impedisce, peraltro, di tener conto, nella determinazione del valore venale dell'immobile, della maggiore o minore attualità

un terreno è considerato edificatorio sia quando la edificabilità risulti dagli strumenti urbanistici generali o attuativi

L'edificabilità di un'area è desumibile dalla qualificazione attribuita nel piano regolatore generale adottato dal Comune

Ici/imu su aree destinate a parcheggio pubblico

delle sue potenzialità edificatorie (cfr. Cass., n. 11182/14, e Cass., Sez. un., n. 25506/06).

In conclusione, come visto, in tema di imposta comunale sugli immobili, la nozione di area edificabile di cui all'art. 2, comma 1, lett. b), del Dlgs. n. 504 del 1992 non può essere esclusa dalla ricorrenza di vincoli o destinazioni urbanistiche, che condizionino, in concreto, l'edificabilità del suolo, giacché tali limiti, incidendo sulle facoltà dominicali, connesse alla possibilità di trasformazione urbanistico-edilizia del suolo, ne presuppongono, anzi, la vocazione edificatoria.

Tuttavia la presenza di tali vincoli, pur non sottraendo le aree su cui insistono al regime fiscale proprio dei suoli edificabili, può incidere sulla concreta valutazione del relativo valore venale e, conseguentemente, sulla base imponibile (ex multis, anche Cass., n. 11853 del 12/05/2017).

Quando si considera un suolo edificabile ai fini Ici, per essere ricompreso nel PRG, si deve infatti comunque tener conto delle oscillazioni di valore del suolo, che riflettono l'andamento del mercato, facendo riferimento allo stato di attuazione delle procedure che incidono sullo jus aedificandi, o alle modifiche della classificazione del suolo nel piano regolatore.

tema di imposta comunale sugli immobili



Il valore venale del terreno, quand'anche reputato edificabile, deve pertanto tenere conto delle concrete potenzialità edificatorie dell'area, restando inteso che, nel momento in cui viene deliberata da parte del consiglio comunale l'adozione della variante al P.R.G., il terreno cambia comunque la sua natura, acquistando quella specificatamente prevista dallo strumento urbanistico e passando pertanto da terreno agricolo a terreno edificabile.

L'apporto migliorativo che deriva al terreno dal suo inserimento nel piano di urbanizzazione del Comune, determina quindi un potenziale plusvalore, che, nel rispetto del principio della capacità contributiva, ex art.53 della Costituzione, potrà comportare una contribuzione da parte del soggetto beneficiario diversa e più consistente rispetto agli altri contribuenti.

Deve pertanto escludersi che un'area edificabile soggetta ad un vincolo urbanistico sia, per ciò stesso, esente da ICI/IMU.

E, per quanto sopra detto, deve negarsi la natura inedificabile dell'area compresa in una zona destinata dal PRG a parcheggio pubblico, la quale non può ritenersi esente da imposta (cfr., recentemente, anche Cass., Sent. n. 10669 del 04/05/2018).

una contribuzione da parte del soggetto beneficiario diversa e più consistente rispetto agli altri contribuenti.

Il responsabile unico di procedimento dalle linee guida anac n. 3 al nuovo regolamento di esecuzione

di **Claudia Giraudo**



Il Responsabile di Procedimento è stato introdotto nell'ordinamento nazionale con la L. 241/90. Il disposto normativo, come noto, disciplina in via generale i principi dell'attività amministrativa e definisce, in forma specifica, una serie di concetti attuativi di diritto amministrativo attribuendo de facto al Responsabile del Procedimento il ruolo di Manager del procedimento amministrativo.

La creazione del Responsabile di Procedimento, ad opera della L. 241/90 artt. 4-5-6, permette di soddisfare una serie di obiettivi quali:

- l'unicità del soggetto referente di un'intera procedura;
- la presenza di un soggetto ben individuato;
- una maggiore responsabilizzazione del dipendente pubblico.

La figura del Responsabile di Procedimento non viene immediatamente delineata dalla normativa che, in primo luogo, all'art. 4, impone la specificazione, a cura del Regolamento dell'Ente, dell'Unità Organizzativa responsabile. Quindi l'art. 5 individua il responsabile nel dirigente dell'Unità Organizzativa obbligatoriamente precisata e pubblicizzata. Così facendo il legislatore blinda l'individuazione del Responsabile di Procedimento che ben potrà, in quanto dirigente, delegare la responsabilità dell'istruttoria e anche dell'emanazione del provvedimento finale.

La figura del Responsabile di Procedimento non viene immediatamente delineata dalla normativa

Il dirigente, anche se non espressamente previsto dal disposto legislativo, mantiene una responsabilità, in culpa in eligendo e in culpa in vigilando, in merito alla figura scelta che dovrà essere in possesso dei requisiti professionali e/o di studio consoni al ruolo chiamato a ricoprire, in relazione alla tipologia del procedimento.

Soltanto l'art. 6 riporta l'elencazione dei compiti, mentre l'art 6 bis, introdotto dalla L. 190/2012,

Il responsabile unico di procedimento dalle linee guida anac n. 3 al nuovo regolamento di esecuzione

disciplina il conflitto di interesse.

La L. 241/90 rappresenta la base normativa su cui si fonda la medesima figura del Responsabile di Procedimento nel contesto specifico del Public Procurement, oggi disciplinata dal D. Lgs. 50/2016 "Codice dei Contratti Pubblici". L'art. 31 ne delinea nomina, ruolo e responsabilità nell'ambito degli appalti di lavori, servizi e forniture.



la base normativa su cui si fonda la medesima figura del Responsabile di Procedimento nel contesto specifico del Public Procurement

E' interessante osservare come, nella materia degli appalti pubblici, fin dalle sue origini, nell'ormai lontano 1994 con la L. 109, legge "Merloni", il legislatore aggiunge alla espressione Responsabile del Procedimento il vocabolo UNICO. Ciò per sottolineare che la materia degli appalti pubblici richiede competenza in ambiti estremamente variegati, in particolare nell'ambito dei LLPP, che spaziano dalla materia giuridica a quella tecnica e la necessità di avere un unico referente in grado di affrontare, direttamente o indirettamente, tutte le variabili di una procedura complessa e delicata. La legge "Merloni", nata all'indomani di Tangentopoli, aveva l'obiettivo di porsi rigidamente in contrapposizione alla flessibilità untuosa che governava il mercato dei lavori pubblici: zero obblighi di gara, concessionari delle partecipazioni statali al centro della spartizione che riguardava anche i privati e il mondo delle cooperative, amministrazioni pubbliche debolissime e in certi casi conniventi. Purtroppo è stata tenacemente osteggiata e ha fallito nei suoi propositi, ma nelle sue capacità visionarie e anche concrete di risolvere antichi vizi italiani, un ruolo protagonista era stato assegnato a questa nuova figura del RUP incaricato di assicurare, in ciascuna fase di attuazione degli interventi, il controllo sui livelli di prestazione, di qualità e di prezzo determinati in coerenza alla copertura finanziaria e ai tempi di realizzazione del programma, oltre che, al corretto e razionale svolgimento delle procedure. Il D. Lgs n. 163/2006 - "Codice de Lise" - e il successivo decreto di attuazione, il D.P.R. 207/2010, hanno rafforzato il ruolo del RUP che è diventato il perno, non solo della realizzazione delle opere di interesse collettivo, ma anche nell'ambito dell'approvvigionamento di beni e servizi.

il legislatore aggiunge alla espressione Responsabile del Procedimento il vocabolo UNICO

un ruolo protagonista era stato assegnato a questa nuova figura del RUP

Tornando ai giorni nostri, l'art. 31 fa espresso riferimento, per l'assegnazione del ruolo di RUP, ad impiegati con specifica competenza, a differenza della disciplina dettata dalla L. 241/90, in cui questo requisito si ricava solo da pronunce giurisprudenziali. Il precetto legislativo, per espressa previsione dello stesso, è integrato dall'Autorità Nazionale Anticorruzione, con le Linee Guida n. 3. La soft law, come è stata definita, ha caratterizzato, in via di dettaglio, i compiti specifici e i requisiti di professionalità del RUP- Project Manager, chiamato ad operare secondo consolidati standard di conoscenza Nazionali ed Internazionali di Project Management. Il decreto MIT n. 49/2018 infine delinea le modalità di svolgimento dell'attività del Direttore dei Lavori e del Direttore dell'Esecuzione, definendo la relazione col RUP quando le figure non sono coincidenti.

Oggi ai sensi dell'art. 31 comma 5, come modificato dal D. L. 32/2019, la disciplina del RUP deve essere dettagliata all'interno di un Regolamento Unico in sostituzione delle Linee Guida

Il responsabile unico di procedimento dalle linee guida anac n. 3 al nuovo regolamento di esecuzione

ANAC. Ad oggi il Regolamento di esecuzione, attuazione ed integrazione del D. Lgs n. 50/2016 è una bozza che, secondo le dichiarazioni del MIT, avrebbe dovuto “trasformarsi” in D.P.C.M. entro il 15 dicembre. Ciò non è avvenuto, ma, si sa, le burocrazie e la politica romane non sono così abituate a mantenere fede alle tempistiche proclamate. Ad ogni modo, la bozza disponibile non dovrebbe subire grandi modifiche ed è quindi possibile analizzarla e confrontarla alla Linee Guida vigenti, per quello che in questa sede interessa: il RUP

le burocrazie e la politica romane non sono così abituate a mantenere fede alle tempistiche proclamate

Prima di affrontare il confronto tra vecchia (ancora in vigore) e nuova disciplina del RUP è utile osservare che il legislatore, anche di ultima generazione, non ha qualificato il RUP espressamente nei termini di un Project Manager. E' l'ANAC ad avere il merito di aver individuato un legame tra il RUP e la tipica figura del Project Manager.



Purtroppo, nella bozza del nuovo regolamento, questo concetto di managerialità torna ad essere nuovamente trascurato. Ciò rappresenta sicuramente un passo indietro ed una contraddizione con la severità nell'assegnazione di delicati compiti. Il RUP ha l'incombenza di condurre un intero progetto, il ciclo di vita del Project Management. Ciò esige competenze amministrative contabili e conoscenze, competenze e abilità gestionali. E' difficile riscontrare tutte queste capacità in un'unica persona, ma per sapersi muovere consapevolmente all'interno delle varie fasi di un Project Management occorre avere padronanza di concetti di analisi economica che consentano di capire quando è necessario richiedere alla propria amministrazione un supporto. Ossia occorre avere gli strumenti per sapere di non sapere (e quindi rivolgersi ad esperti). Per coordinare un progetto, il RUP deve essere in grado di analizzare e sviluppare una matrice di processo che sappia:

un passo indietro ed una contraddizione con la severità nell'assegnazione di delicati compiti

- integrare le varie fasi (avvio, pianificazione, esecuzione, controllo);
- identificare e gestire gli stakeholders;
- definire gli ambiti e le attività;
- stimare, definire, gestire, controllare le risorse umane e strumentali;

Il responsabile unico di procedimento dalle linee guida anac n. 3 al nuovo regolamento di esecuzione

- mettere in sequenza le attività al fine di individuare e monitorare il cronoprogramma;
- stimare i costi, sviluppare il budget e controllare la spesa;
- identificare i rischi, pianificare e controllare la qualità;
- saper gestire gli approvvigionamenti e saper selezionare i fornitori;
- saper pianificare e gestire la comunicazione;
- confermare il completamento del progetto o di una sua fase.

Per fare tutto ciò occorre avere una serie di conoscenze teoriche e pratiche. Occorre aver sviluppato abilità cognitive (l'uso del pensiero logico, intuitivo e creativo) e abilità manuali nell'uso di metodi, strumenti e materiali. Il tutto condito da competenze in termini di responsabilità, autonomia e soft skills necessarie per gestire il gruppo di progetto, gli stakeholders, gli eventuali sponsor. Insomma occorre avere capacità di leadership e, contemporaneamente, non dimenticare la necessità di principi etici nei rapporti con i terzi e nello svolgimento di professione.

abilità manuali nell'uso di metodi, strumenti e materiali



Lo svolgimento della attività suddette richiede:

- abilità di analisi attraverso matrici di probabilità - impatto;
- confidenza con gli strumenti di modellazione utili ai fini di un'analisi quantitativa rigorosa dei rischi: il diagramma "Tornado";
- saper costruire un albero delle decisioni;
- sapere condurre un'analisi SWOT.

Il responsabile unico di procedimento dalle linee guida anac n. 3 al nuovo regolamento di esecuzione

E' dunque una grossa perdita, a parere di chi scrive, aver obliterato quella insistenza contenuta nelle Linee Guida Anac in merito alla necessità di formazione ed aggiornamento del RUP. Vero è che non tutti gli affidamenti riguardano opere di grande impatto strutturale, ma anche una semplice gara, per esempio per l'aggiudicazione del servizio di pulizia dei locali, sarà meglio condotta da un RUP che sappia valutare l'impatto della scelta di una soluzione piuttosto che di un'altra in termini di costi – benefici. Solo così sono garantiti l'efficienza ed il miglioramento progressivo delle soluzioni operative.

gli affidamenti riguardano opere di grande impatto strutturale

Procediamo ora con un raffronto della disciplina del RUP contenuta nelle vigenti Linee Guida Anac n. 3 con quella nella bozza di Regolamento Unico

LINEE GUIDA ANAC n. 3	SCHEMA DI REGOLAMENTO DI ESECUZIONE, ATTUAZIONE E INTEGRAZIONE DEL DECRETO LEGISLATIVO n. 50 del 18/04/2016 - TITOLO II – artt. 3 - 6
Paragrafo 1: Ambito di applicazione Paragrafo 2: Nomina del responsabile di procedimento Paragrafo 3: Compiti del RUP in generale Paragrafo 5.2: Verifica della documentazione amministrativa da parte del RUP	Art. 3 Il Responsabile di Procedimento - Disposizioni comuni
Non si riscontra nessuna novità particolare. I contenuti si ripetono: riferimento all'art. 31 del Codice, qualifica di pubblico ufficiale, impossibilità di ricoprire il ruolo per il condannato, anche con sentenza non passata in giudicato, per i reati previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del Codice Penale, l'obbligo di rispettare il DPR n. 62/2013 e del Codice di Comportamento Aziendale, le situazioni di incompatibilità dell'art. 42 comma 2 del codice. L'art. 3 del Regolamento riprende l'attività di verifica di documentazione amministrativa in capo al RUP se non demandata alla commissione o ad apposito servizio di supporto a ciò deputato A differenza delle Linee Guida lo schema precisa che, in caso di aggiudicazione con criterio del minor prezzo, il RUP può essere nominato Presidente o componente della Commissione ove questa sia costituita	
Paragrafo 4: Requisiti di professionalità del RUP per appalti e concessioni di lavori Paragrafo 5.1: Indicazioni generali (Paragrafo 5: Compiti del RUP per i lavori, nelle fasi di programmazione, progettazione e affidamento) Paragrafo 6: Compiti del RUP per i lavori nella fase di esecuzione Paragrafo 9: Importo massimo e tipologia di lavori per i quali il RUP può coincidere con il progettista o con il direttore dei lavori	Art. 4 Il responsabile di procedimento nei contratti di lavori di servizi attinenti all'ingegneria e all'architettura e gli altri servizi tecnici

Il responsabile unico di procedimento dalle linee guida anac n. 3 al nuovo regolamento di esecuzione

Qui appare una sostanziale, importante e, a parere di chi scrive, negativa, differenza tra le Linee Guida e lo schema di regolamento. Vengono ridotti infatti i requisiti necessari per ricoprire il ruolo di RUP: si fa riferimento all'esperienza lavorativa e non al titolo di studio e non viene più fatto riferimento a formazione in materia di Project Management. Per il resto, si riassumono alcune differenze non di fondamentale importanza: il punto d) par. 5.1 delle Linee Guida (lavori di particolare rilevanza sotto il profilo architettonico, ambientale, paesaggistico ...) non è più riportato nel regolamento. Così come nel regolamento non è citata la procedura ristretta tra i casi in cui il RUP convoca e presiede, ove ne ravvisi la necessità, un incontro preliminare (vedi punto o L.G.)

Nel regolamento è inserito il punto r) che prevede tra i compiti del RUP quello di trasmettere al soggetto incaricato al collaudo la documentazione prevista.

Nel regolamento è previsto che il RUP provveda, dopo aver svolto le opportune verifiche relative ai crediti, sentito il DL, a rilasciare la certificazione necessaria per accedere al Fondo Salva Opere

Inoltre nel regolamento è previsto che il RUP proponga, per l'autorizzazione da parte della stazione appaltante, le somministrazioni che per la loro natura si giustificano mediante preventivo accettato nell'ambito delle somme a disposizione dei quadri economici degli interventi approvati.

Viene stabilito che RUP e DL non possono coincidere, nei limiti delle competenze professionali, qualora si tratti di opere di importo superiore alle soglie ex art. 35 del Codice. Nelle LG sono chiesti titolo di studio specifico nonché esperienza almeno triennale o quinquennale e specifica formazione ed è previsto il limite di € 1.500.000,00.

Rimangono invariate gli altri casi di impossibilità di coincidenza fra le due figure.

Paragrafo 7: Requisiti di professionalità del RUP per appalti di servizi e forniture e concessioni di servizi

Paragrafo 8: Compiti del RUP per appalti di servizi di e forniture e concessioni di servizi

Paragrafo 10: Importo massimo e tipologia di servizi e forniture per il quali il RUP può coincidere con il progettista o con il direttore dell'esecuzione del contratto.

Art 5 Il Responsabile del Procedimento nei contratti di servizi e forniture

Nel regolamento, come avviene per i lavori, non sono più richiesti né il titolo di studio né la frequenza di corsi di formazione in materia di Project Management. Viene stabilito che RUP e DEC non possono coincidere nella medesima figura quando le prestazioni superano le soglie ex art. 35 del Codice (nelle LG il riferimento è alle prestazioni che superano € 500.000,00. Rimangono invariate gli altri casi di impossibilità di coincidenza fra le due figure.

Paragrafo 11: Responsabile del procedimento negli acquisti centralizzati e aggregati

Art. 6: Il Responsabile del Procedimento negli acquisti aggregati, negli acquisti centralizzati e in caso di accordi tra amministrazioni

Il responsabile unico di procedimento dalle linee guida anac n. 3 al nuovo regolamento di esecuzione

Rimane sostanzialmente invariata la disciplina per acquisti centralizzati e aggregati tranne il comma 8 dello schema di regolamento che sostituisce/integra la lettera d) del paragrafo 11 delle LG e precisa la disciplina dell'individuazione del RUP in caso di accordo concluso tra due o più amministrazioni aggiudicatrici, qualora l'amministrazione che deve procedere non presenti nessun dipendente in possesso della professionalità necessaria. In attesa della sua definizione il regolamento prevede due possibili soluzioni: o l'accordo/convenzione prevedono che le attività di supporto siano svolte da soggetti in possesso di specifiche competenze appartenenti ad una delle amministrazioni firmatarie dell'accordo oppure che il RUP sia individuato tra i soggetti appartenenti ad una delle amministrazioni firmatarie dell'accordo.

Un' ultima curiosità, decisamente banale: l'intero regolamento abbandona, nell'elencazione, il ricorso alle lettere j), k),w), x), y) preferendo la doppia lettera dell'alfabeto italiano....

BIBLIOGRAFIA:

Il RUP: funzioni e responsabilità nei moderni processi decisionali delle PA con fondamenti di Project Management per il Responsabile Unico del Procedimento (a cura di G. Nicosia, A. Latora, G. Nicosia, N. Trapani) – ROMA anno 2017

Il Sole 24 ore – Edilizia e Territorio 18 Novembre 2015 “Dalla Merloni ad oggi: venti anni persi”
Giorgio Santilli

Servizi e forniture Manuale per la gestione degli appalti sopra e sotto soglia comunitaria. S. Biancardi – Maggioli SpA 2019

L'affidamento diretto: le principali criticità dopo le ultime riforme.

di **Christian Iona**



Un forte dibattito si è creato su questo istituto a causa della vulnerabilità dei strumenti di controllo previsti nella la procedura di affidamento per gli importi minori, i quali, sono maggiormente esposti al rischio di corruzione. Da qui è nata, negli ultimi anni, una successione di interventi legislativi in materia di appalti pubblici che ha visto protagonisti l'Anac da un lato, con i suoi interventi tramite linee guida ed il legislatore dall'altro, con i suoi interventi legislativi tendenzialmente contrastanti con tali Linee Guida.

la procedura di affidamento per gli importi minori

Il punto nodale della questione è prendere in considerazione se la semplificazione, avvenuta tramite reiterate modifiche al codice degli appalti pubblici, abbia apportato un miglioramento dei mezzi di controllo anticorruzione nel campo di tali affidamenti con riguardo, in particolare, all'affidamento diretto ex art. 36 comma 2 lettera a.

1. L'affidamento diretto: viene meno l' adeguata motivazione

Nella sua originaria formulazione il d.lgs. 50/2016, articolo 36, comma 2, lettera a), disponeva l'applicazione *per affidamenti di importo inferiore a 40.000 euro, mediante affidamento diretto, adeguatamente motivato o per i lavori in amministrazione diretta.*

L'affidamento era considerato "diretto", in quanto, la norma non imponeva di realizzare una gara strutturata. L'amministrazione appaltante poteva giungere a reperire il contraente senza una procedura strutturata e, dunque, senza una vera e propria gara. Tuttavia, l'adeguata motivazione non poteva non imporre all'amministrazione di specificare con profondità la ragione della scelta di quell'operatore economico tra i tanti, sicché l'Anac ha inevitabilmente imposto di motivare l'affidamento diretto con un sistema comparativo, che, nei fatti, era comunque una gara informale, perché priva di formalità da rispettare.

una procedura strutturata e, dunque, senza una vera e propria gara

Il consolidato orientamento della giurisprudenza e dell'Autorità di vigilanza era comunque che l'affidamento diretto dovesse tecnicamente comportare la richiesta di almeno due preventivi.

Il legislatore invece modificando il codice tramite il correttivo (d.lgs. 19 aprile 2017, n. 56)

L'affidamento diretto: le principali criticità dopo le ultime riforme

interviene esattamente sui problemi operativi posti dalla combinazione della precedente formulazione e dell'interpretazione fornita dall'Anac disponendo a tenore dell'art. 36, comma 1, lett. a) che per gli affidamenti di importo inferiore a 40.000 euro, le Amministrazioni possono procedere *“mediante affidamento diretto anche senza previa consultazione di due o più operatori economici o per i lavori in amministrazione diretta”*, possono cioè fare a meno anche del confronto di offerte.

La procedura negoziata previa consultazione è invece richiesta per gli importi tra i 40.000 e i 150.000 euro (lett. b). Successivamente, l'Anac è tornata sul tema intervenendo con le linee guida n. 4 indicando che *“In ogni caso, il confronto dei preventivi di spesa forniti da due o più operatori economici rappresenta una best practice anche alla luce del principio di concorrenza”*. Intendendo, quindi, che nonostante la norma non preveda la necessaria presentazione di due preventivi, l'Autorità, ne terrà in considerazione in caso di controllo, nella sua funzione di vigilanza.

per gli affidamenti di importo inferiore a 40.000 euro, le Amministrazioni possono procedere “mediante affidamento diretto”



Viene meno, quindi, il riferimento all'adeguata motivazione e si specifica che l'affidamento non deve necessariamente avvenire tramite un confronto concorrenziale tra due o più operatori economici, questo, per evitare che il testo risultasse eccessivamente ambiguo. Infatti, il riferimento alla *“adeguata motivazione”* risulterebbe pleonastico dacché l'obbligo di motivazione per ogni provvedimento amministrativo è già disposto dall'articolo 3, comma 1, della legge 241/1990.

l'affidamento non deve necessariamente avvenire tramite un confronto concorrenziale tra due o più operatori economici

Secondo il legislatore era fondamentale specificare che ai fini dell'affidamento diretto non è necessario un confronto tra più operatori economici, in quanto, dare una motivazione sostanziale nella scelta dell'operatore affidatario nei termini e nelle modalità indicate dalle linee guida n. 4 dell'Anac, si sarebbe rimasti al punto di partenza.

2. Affidamento diretto di “multi servizi” ad importo inferiore a 40.000 euro:

L'affidamento diretto sotto la soglia dei 40.000 euro può avvenire anche nel caso in cui si richieda la realizzazione di più servizi da parte di un solo gestore.

In base alla decisione del TAR di Campobasso, del 14.09.2018 n. 533, in caso degli importi inferiori ai 40.000 euro non si pone il problema di coniugare l'affidamento diretto con l'esigenza di una adeguata motivazione e non sussiste il diritto dell'operatore economico escluso ad essere interpellato.

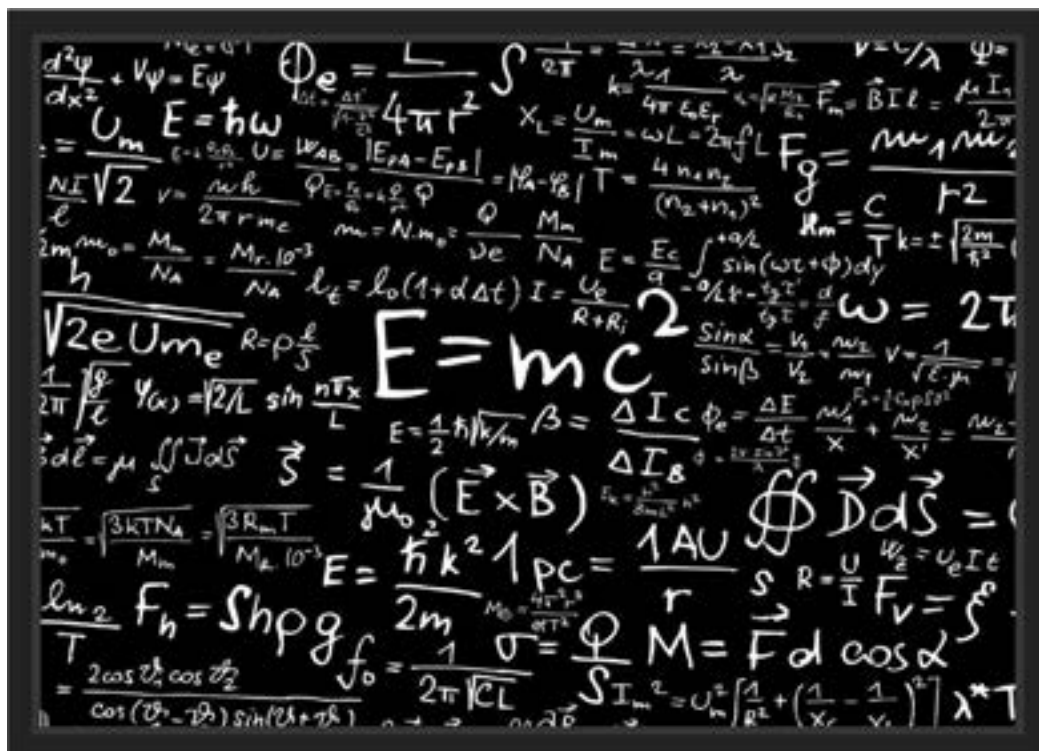
Nella fattispecie, un Comune avviava una procedura di gara semplificata, ex art. 36, comma 2, lett. a) del D.Lgs. n. 50/2016, finalizzata alla selezione di un operatore economico cui affidare,

L'affidamento diretto: le principali criticità dopo le ultime riforme

per la durata di un anno a decorrere dal 2018, le attività inerenti ai servizi di raccolta, trasporto e conferimento rifiuti differenziati, pulizia stradale, manutenzione e cura del verde pubblico, manutenzione del cimitero e scavo di fosse per tumulazione, oltre al servizio di trasporto persone – autista scuolabus, per un importo complessivo di euro 39.884,00.

La ricorrente lamenta di non essere stata invitata – essendo un operatore economico di rilievo nel precipuo comparto dei servizi rifiuti, verde e ambiente – e del fatto che non sia stata espletata una regolare gara di appalto aperta al più ampio confronto di offerte, in asserito contrasto con i principi del favor participationis, della libera concorrenza, dell'economicità e della trasparenza.

un operatore economico di rilievo nel precipuo comparto dei servizi rifiuti, verde e ambiente



Secondo il TAR Campobasso, 14.09.2018 n. 533 il nuovo Codice degli appalti *ha interamente riformulato e riscritto i procedimenti contrattuali sotto-soglia comunitaria, introducendo un sistema di procedure negoziate semplificate, in sostituzione delle pregresse dinamiche negoziali relative, in particolare, alla fattispecie delle acquisizioni in economia, fattispecie ormai totalmente espunte dall'ordinamento giuridico degli appalti.*

i procedimenti contrattuali sotto-soglia comunitaria

Tra le procedure negoziate “semplificate”, evidentemente, particolare rilievo riveste l'affidamento nell'ambito dei 40 mila euro di lavori, servizi e forniture – come dimostra anche la recente giurisprudenza in materia (cfr.: Cons. Stato V, 3.4.2018 n. 2079; T.a.r. Toscana Firenze I, 2.1.2018 n. 17) – soprattutto perché non può essere revocato in dubbio che il nuovo Codice muta sostanzialmente la dinamica degli affidamenti diretti rimessi in passato alla species dell'affidamento diretto delle acquisizioni in economia ovvero a limitati casi di procedura negoziata già disciplinati dall'articolo 57 del previgente Codice (oggi ribaditi e meglio specificati dall'articolo 63 dell'attuale Codice).

Il Tar fa un richiamo al principio di rotazione previsto nelle linee Anac chiarendo che questo è applicabile solo nel caso in cui il soggetto sia già invitato, ma che non abbia ottenuto un

L'affidamento diretto: le principali criticità dopo le ultime riforme

precedente affidamento chiarendo, inoltre, che le linee guida dell'Autorità non hanno carattere vincolante:

“Le Linee-guida ANAC n. 4 del 7 aprile 2018, sugli appalti sotto la soglia comunitaria (aggiornate al correttivo appalti 2017, cioè al D.Lgs. 19 aprile 2017, n. 56), invero, non aggiungono molto al dettato di legge, indicando specifiche modalità di rotazione degli inviti e degli affidamenti e di attuazione delle verifiche sull'affidatario scelto senza gara, nonché di effettuazione degli inviti in caso di esclusione automatica delle offerte anormalmente basse, oltre che, più in generale, dell'attuazione dei principi generali in materia di procedure a evidenza pubblica e prendendo in considerazione la situazione del soggetto già invitato, ma che non aveva ottenuto un precedente affidamento. Peraltro, come chiarito dal parere 12.2.2018 n. 361 del Consiglio di Stato, le Linee-guida ANAC sulle procedure sotto-soglia non hanno carattere vincolante, essendo un atto amministrativo generale che, pur perseguendo lo scopo di fornire indirizzi e istruzioni operative alle stazioni appaltanti, dà ad esse modo di discostarsi dagli indirizzi medesimi”

prendendo in considerazione la situazione del soggetto già invitato, ma che non aveva ottenuto un precedente affidamento



Secondo il TAR, stante l'importo base inferiore ai 40.000 euro, avrebbe persino potuto prescindere dal confronto di offerte e aggiungere:

“Non vi è alcuna anomalia nel fatto che si tratti di un plesso di servizi eterogenei tra loro: in realtà l'affidamento integrato per servizi analoghi o assimilabili o indipendenti riguarda una categoria aperta di servizi che, per ragioni di economicità, possono essere affidati in blocco con procedura unica, cosiddetta “multiservice” (cfr.: Cons. Stato V, n. 3220/2014; T.a.r. Campania Napoli III, n. 1248/2017)”.

L'Amministrazione ha dichiarato, nell'atto conclusivo della procedura, che non è stato possibile ricorrere agli strumenti di acquisto messi a disposizione da Consip S.p.a. e dal Mercato elettronico della P.A. (M.e.P.A.) poiché, a suo dire, tali strumenti presenterebbero “difficoltà

non è stato possibile ricorrere agli strumenti di acquisto messi a disposizione da Consip S.p.a.

L'affidamento diretto: le principali criticità dopo le ultime riforme

nella comparazione dei prezzi e nella tipologia di servizi offerti rispetto a quelli necessari". Il Tar a tale proposito esprime nella sua sentenza che:

"La motivazione è laconica ma non incongrua, poiché in effetti, proprio l'eterogeneità dei servizi avrebbe reso difficoltoso e lento il ricorso a quegli strumenti di acquisto. Si tratta di modalità di acquisto idonee per approvvigionamenti di beni e servizi con caratteristiche standard, mentre – nella specie – i servizi richiesti sono piuttosto frastagliati e modellati sulle esigenze particolari del Comune appaltante.

modalità di acquisto idonee per approvvigionamenti di beni e servizi con caratteristiche standard



È vero che l'affidamento e l'esecuzione di lavori, servizi e forniture di importo inferiore alle soglie di cui all'art. 35 (221.000 euro) devono avvenire nel rispetto dei principi di cui all'art. 30, comma 1, del D.Lgs. n. 50/2016 (economicità, efficacia, tempestività, correttezza, libera concorrenza, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, pubblicità), nonché nel rispetto del principio di rotazione e in modo da assicurare l'effettiva possibilità di partecipazione delle microimprese, piccole e medie imprese. Il Decreto correttivo (D.Lgs. n. 56/2017) ha innestato nell'art. 36, comma 1, anche l'obbligo di rispettare, oltre ai principi di cui all'art. 30, i principi di cui agli articoli 34 e 42. (...)

È evidente che l'affidamento diretto si pone come procedura in deroga rispetto ai principi della concorrenza, non discriminazione e similari che implicano sempre e comunque una procedura competitiva sia pur informale. Se così è, appare logico pensare che i principi in parola disciplinino l'affidamento e l'esecuzione in termini generali sul presupposto di una procedura ultra semplificata, nella quale la speditezza dell'acquisizione deve prevalere sul rigido formalismo. Non può sfuggire che una procedura competitiva per importi elevati è cosa diversa da una procedura a inviti per assegnare forniture, servizi o lavori di importo contenuto.

l'affidamento diretto si pone come procedura in deroga rispetto ai principi della concorrenza

Fino all'importo dei 40 mila euro – ferma restando la cornice dei principi generali – il legislatore ha ritagliato una specifica disciplina che il Consiglio di Stato (nel parere n. 1903/2016) ha ritenuto come micro sistema esaustivo ed autosufficiente che non necessita di particolari formalità e sulla quale i principi generali, richiamati dall'articolo 36, comma 2, lett. a) non

L'affidamento diretto: le principali criticità dopo le ultime riforme

determinano particolari limiti.

Si è in presenza di una ipotesi specifica di affidamento diretto diversa ed aggiuntiva dalle ipotesi di procedura negoziata “diretta” prevista nell’articolo 63 del Codice che impone invece una specifica motivazione e che l’assegnazione avvenga in modo perfettamente adesivo alle ipotesi predefinite dal legislatore (si pensi in particolare all’unico affidatario o alle oggettive situazioni di urgenza a pena di danno), di guisa che nel caso degli importi inferiori ai 40 mila euro non si pone neppure il problema di coniugare l’affidamento diretto con l’esigenza di una adeguata motivazione”.

una ipotesi specifica di affidamento diretto diversa ed aggiuntiva dalle ipotesi di procedura negoziata

3. Legge di conversione (l. 55/2019) del Decreto Sblocca Cantieri: verso il depotenziamento dell’ attività di anticorruzione

La disciplina delle procedure sotto soglia è stata nuovamente modificata dalla legge di conversione del Decreto Sblocca Cantieri lasciando inalterata la disciplina degli appalti sotto i 40.000 euro rimanendo l’affidamento diretto “puro”. Le modifiche riguardano invece gli appalti di valore superiore i 40.000 euro, soprattutto in materia di appalti di lavori, prevedendo l’affidamento diretto dei lavori e dei servizi, previa però consultazione di almeno tre preventivi (per i lavori) o di cinque preventivi (per i servizi e le forniture).

Le modifiche riguardano invece gli appalti di valore superiore i 40.000 euro



Si tratta di una procedura ibrida a metà tra l’affidamento diretto vero e proprio e una procedura di gara informale. Non è quindi più prevista la procedura negoziata per gli appalti di lavori fino ai 150.000 euro e per gli appalti di servizi e forniture sotto le soglie comunitarie (le soglie di cui all’art 35 per servizi e forniture, ordinariamente 221 mila euro).

In primo luogo, si può già notare che in questo modo è stata contraddetta l’essenza stessa dell’affidamento diretto, cioè quella di prescindere da una valutazione concorrenziale ancorché informale.

In secondo luogo, la nuova modifica ha creato un dibattito sul “se” la consultazione debba avvenire sui tre preventivi acquisiti o soltanto richiesti.

La tesi maggiormente seguita ritenere che i preventivi devono essere acquisiti mentre secondo il Regolamento di attuazione, nella versione non ancora ufficiale, dispone che non serva

L'affidamento diretto: le principali criticità dopo le ultime riforme

l'acquisizione dei preventivi ma che sarà sufficiente che siano soltanto richiesti.

Tale valutazione, per ora, deve seguire i principi forniti dall'Ordinamento Comunitario e le indicazioni offerte dalle Linee guida ANAC n. 4, basandosi sull'individuazione ex ante di criteri selettivi di scelta del contraente e la valutazione ex post di offerte mascherate da preventivi, il cui contenuto risulti ancora ignoto.

la valutazione ex post di offerte mascherate da preventivi

Spetterà comunque al Regolamento unico, da emanarsi entro 180 giorni dalla entrata in vigore della legge di conversione, fornire maggiori indicazioni sulle concrete modalità di espletamento della gara.



In terzo luogo, un'ulteriore problema nasce in base agli affidamenti di importo tra i 40.000 euro e i 200.000 euro per i lavori, e tra i 40.000 euro e le soglie di cui all'art 35 per servizi e forniture (ordinariamente 221 mila euro).

Sotto le predette soglie, lo il correttivo "Sblocca Cantieri" prevede che l'affidamento avvenga mediante procedura negoziata previa consultazione, ove esistenti, di almeno tre operatori economici per i lavori, mentre per i servizi e le forniture occorre consultare almeno cinque operatori economici.

Rimane la regola per cui gli operatori da consultare sono individuati sulla base di indagini di mercato o tramite elenchi di operatori economici, nel rispetto di un criterio di rotazione degli inviti. La specificazione di tali principi, che fino ad adesso era compito delle Linee Guida Anac, diventerà oggetto del Regolamento Unico Appalti.

la regola per cui gli operatori da consultare sono individuati sulla base di indagini di mercato

Per i lavori sopra i 200.000 euro ma sotto il milione di euro diventi obbligatorio il ricorso alla procedura aperta di cui all'art. 60 del Codice.

Possiamo parlare di affidamento diretto anche per i servizi e forniture, ma, in realtà si tratta di una forma particolare di affidamento diretto assimilabile ad una procedura negoziata in quanto si ha l'obbligo di coinvolgere dei soggetti che non possono essere scelti in maniera informale.

In definitiva con la conversione in legge non vi è più una dicotomia tra procedura negoziata e procedura aperta, con l'utilizzo dell'affidamento diretto in maniera residuale, ma si è in presenza di ampie sfumature che consentono di aumentare la portata dell'affidamento diretto.

L'affidamento diretto: le principali criticità dopo le ultime riforme

Si perde così il concetto, delineato sin dall'origine, di relegare l'affidamento diretto alle sole procedure in ambito ristretto rispetto al sotto-soglia, comportando, in base alla valutazione dell'Anac, un depotenziamento dell'attività di prevenzione della corruzione.

4. Frazionamento artificioso: l'insidia dell'abuso d'ufficio

Il tema di affidamento diretto il frazionamento artificioso degli appalti previsto nell'art. 35, comma 6, del decreto legislativo n. 50/2016 appare essere tra quelli di più difficile interpretazione.

Ciò avviene quando si affida correttamente sotto i 40 mila euro ma si calcola male l'importo a base di gara. Cioè, il valore dell'affidamento che viene stimato, in realtà, non viene calcolato conformemente a quanto imposto dalla normativa. Ad esempio,



non vengono considerate le varie opzioni, oppure non viene considerato il rinnovo, ma soprattutto non viene considerato l'acquisto del primo lotto come parte di un acquisto più grande. Questo viene ben spiegato nelle Linee Guida n. 4 ANAC (approvate dal Consiglio dell'Autorità con delibera n. 1097 del 26 ottobre 2016 e aggiornate con delibera n. 206 del 1 marzo 2018), recanti "Procedure per l'affidamento dei contratti pubblici di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria, indagini di mercato e formazione e gestione degli elenchi di operatori economici" quando esprime al punto 2.1 che: *"Il valore stimato dell'appalto è calcolato in osservanza dei criteri fissati all'articolo 35 del Codice dei contratti pubblici. Al fine di evitare un artificioso frazionamento dell'appalto, volto a eludere la disciplina comunitaria, le stazioni appaltanti devono prestare attenzione alla corretta definizione del proprio fabbisogno in relazione all'oggetto degli appalti, specialmente nei casi di ripartizione in lotti, contestuali o successivi, o di ripetizione dell'affidamento nel tempo".*

Procedure per l'affidamento dei contratti pubblici di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria

Per questo, in caso di affidamento diretto temporalmente separato bisognerà stimare il valore totale dell'acquisto che si effettuerà nell'anno in corso e il prossimo, altrimenti, il secondo acquisto non verrà qualificato come lotto dal punto di vista del codice degli appalti ma verrà

L'affidamento diretto: le principali criticità dopo le ultime riforme

considerato il secondo lotto di un appalto unitario, di conseguenza, la seconda gara non la si potrà fare con affidamento art. 36 comma 2 lettera a, ma, ricadrà nell'art 36 comma 2 lettera b. Quindi, in definitiva, ogni volta che si acquistano lavori, servizi e forniture che costituiscono un lotto temporalmente distinto, quelli successivi al primo potrebbero avere un valore stimato diverso dal lotto precedente ed essere oggetto di un regime giuridico diverso.

un valore stimato diverso dal lotto precedente ed essere oggetto di un regime giuridico diverso

Il mancato rispetto di questa norma nasconde l'insidia di un reato quale l'abuso d'ufficio. Si pensi al caso in cui il Rup (Responsabile unico del procedimento), il quale, per poter procedere all'affidamento diretto a un'impresa di sua conoscenza, suddivide artificiosamente l'appalto in più interventi di minor importo, per non oltrepassare la soglia che imporrebbe il confronto competitivo tra più imprese (Corte di cassazione, sezione VI, 18 giugno 2018 n.26610/2018).

5. Il principio di rotazione

Un accenno, seppur breve, deve farsi sul principio di rotazione previsto dall'art. 36 del D.Lgs. n. 50 del 2016, il quale dispone : *“l'affidamento e l'esecuzione di lavori, servizi e forniture di importo inferiore alle soglie di cui all'articolo 35 avvengono nel rispetto.....nonché del rispetto del principio di rotazione degli inviti e degli affidamenti e in modo da assicurare l'effettiva possibilità di partecipazione delle microimprese, piccole e medie imprese”*.

Mentre, le linee Guida n. 4 ANAC di attuazione del Decreto Legislativo 18 aprile 2016 n. 50, ne chiariscono la portata affermando che tale trova applicazione nell'ambito *“degli affidamenti e degli inviti, con riferimento all'affidamento immediatamente precedente a quello di cui si tratti, nei casi in cui i due affidamenti, quello precedente e quello attuale, abbiano ad oggetto una commessa rientrante nello stesso settore merceologico, ovvero nella stessa categoria di opere, ovvero ancora nello stesso settore di servizi”*.

Pertanto, il principio si applica in presenza di affidamenti temporalmente conseguenti, e in caso di affidamenti che abbiano ad oggetto la medesima categoria o settore.

A tale proposito le Linee Guida, chiariscono, che il principio di rotazione comporta, di norma, *“il divieto di invito a procedure dirette all'assegnazione di un appalto, nei confronti del contraente uscente e dell'operatore economico invitato e non affidatario nel precedente affidamento”*. Disponendo, così, una forte limitazione alla discrezionalità della stazione appaltante.

Dal questionario al referto della corte dei conti sull'informatica pubblica.

di Marco La Diega



Non si era mai registrata una partecipazione così importante su un'iniziativa simile fino ad ora, mi riferisco al questionario della corte dei conti sulla digitalizzazione, su un tema ancora tanto sottovalutato da dirigenti e politica locale; l'informatica pubblica.

Altre volte si era tentato di far compilare un questionario con carta intestata AGID , ma con scarsi risultati. Sarà forse per la carta intestata della Corte dei conti: *se scrive la Corte, allora sarà importante.*

Infatti, circa il 90 per cento delle PA italiane hanno risposto e compilato il questionario di rilevamento" denominato Questionario per la valutazione dello stato di attuazione del piano triennale per l'informatica nella PA.

Ma torniamo sul tema, andiamo al sodo cerchiamo di capire perché questa indagine. La Corte dei conti che, sappiamo avere un ruolo di controllo o vigilanza in materia fiscale sulle entrate e spese pubbliche all'interno del bilancio dello stato in tema, di finanza pubblica e, visto che ad oggi vengono investiti oltre 5 miliardi di euro anno sotto la voce "informatica, è, oggi come non mai, sempre più presente.

La digitalizzazione nasce dall'esigenza di razionalizzare i processi amministrativi, e facilitare dipendenti e cittadini, tuttavia, oggi l' esigenza di riduzione o, ancor meglio , spendere in modo più intelligente i soldi pubblici su questo tema è fondamentale.

Ecco cosa è stato chiesto nel questionario:

- richiesta di informazioni relative all'organizzazione interna dell'ICT dell'Ente;
- richiesta di informazioni relative alle utenze attive e alla tipologia di connessione alla rete Internet;
- *mappatura dei servizi e degli applicativi software;*
- richiesta di informazioni relative alla valutazione dei servizi di Cloud Computing;
- richiesta di informazioni sull'utilizzo dei servizi Cloud;
- indagine sulle *competenze* interne sull'informatica;

la valutazione dello stato di attuazione del piano triennale per l'informatica nella PA

La digitalizzazione nasce dall'esigenza di razionalizzare i processi amministrativi, e facilitare dipendenti e cittadini

Dal questionario al referto della corte dei conti sull'informatica pubblica

- indagine sulle *Piattaforme abilitanti*: informazioni relative all'accesso ai servizi tramite SPID, rilascio di documenti di identità, al subentro in ANPR, all'utilizzo di servizi per le PA;
- informazioni relative all'utilizzo di basi di dati di interesse nazionale e al rilascio di open data;
- informazioni relative all'utilizzo e allo sviluppo di programmi informatici (compreso il riuso);
- informazioni relative ai servizi online resi disponibili dall'Ente;
- informazioni relative ai punti di accesso wifi, alle applicazioni per smartphone e tablet, ai servizi di monitoraggio;
- informazioni relative alla formazione acquisita dai dipendenti in merito all'ICT, ai processi di eGovernment e allo svolgimento delle funzioni ad essi collegate;
- informazioni relative all'organizzazione e all'erogazione di servizi di assistenza, hardware e software, forniti dall'Ente.

informazioni relative all'utilizzo di basi di dati di interesse nazionale e al rilascio di open data

Un questionario complesso, come dichiarato dall'Ing. Luca Attias, dirigente della Corte dei conti e commissario straordinario per l'agenda digitale.

Durante il convegno di presentazione del referto sull'informatica pubblica l'ing. Attias dichiara: *di solito questi questionari conoscitivi non superano una partecipazione dell'8 o 9 per cento invece in questo caso il 90 per cento ha partecipato. La trasformazione digitale negli ultimi vent'anni è caratterizzata da innumerevoli norme obbligatorie che nessuno conosce, pochissimi sanno cosa è il CAD (codice dell'amministrazione digitale) ma tutti sanno chi è la corte dei conti.*



Firmato a dicembre 2018, l'accordo tra CdC ed il Team rappresenta una leva per aumentare l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa, anche attraverso la costruzione di servizi semplici e inclusivi per i cittadini, l'aumento della trasparenza e del controllo sulle attività degli enti pubblici e l'utilizzo dei dati per permettere decisioni informate e contrastare i fenomeni corruttivi.

una leva per aumentare l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa

Corte dei Conti e Team si sono impegnati a favorire la diffusione di pratiche gestionali pubbliche che comportino risparmi di spesa e migliori performance dal punto di vista tecnologico ed approfondire le modalità operative e normative per integrare l'Information Technology Audit nelle funzioni di controllo della Corte.

Dal questionario al referto della corte dei conti sull'informatica pubblica

Punto di forza del protocollo è la condivisione, tra la Corte e il Team, dei rispettivi patrimoni di conoscenze e competenze che non si è fermato ad un accordo estemporaneo ma che ha portato ad una nuova intesa con la Ministra all'innovazione e digitalizzazione Paola Pisano che dichiara, Riguardo la spesa stimata di oltre 5 miliardi di euro:

«non so dire se sono tanti o pochi ma li abbiamo sicuramente spesi male, però un monitoraggio di queste spese aiuterebbe a far funzionare meglio i servizi. Auspico che la Corte crei una sezione per il monitoraggio della digitalizzazione della P.a. con magistrati che possano aiutarci perché fare digitalizzazione è far efficienza e trasparenza».

una nuova intesa con la Ministra all'innovazione e digitalizzazione Paola Pisano

un monitoraggio di queste spese aiuterebbe a far funzionare meglio i servizi



Il DESI dà contezza di un'Italia ferma al 25° posto su 28 Paesi europei nel 2018 e al 24° nel 2019, con una velocità di crescita delle iniziative comunque inferiore a quella della media europea sui temi del digitale.

Complessivamente l'Italia si colloca al terzultimo posto in Europa per attuazione dell'Agenda digitale.

Cosa aspettarci

Una fortissima accelerazione visto in nuovo ministero, che ha già direzionato chiaramente un percorso ha presentato il 17 dicembre in un evento al Tempio di Adriano, a Roma. Queste le sue parole al convegno:

Nei primi tre mesi del mio mandato abbiamo iniziato a creare le condizioni per un ecosistema a supporto dell'innovazione e definito le prime task force operative, stringendo accordi con i principali Enti e associazioni, le realtà accademiche e i Ministeri impegnati a vario titolo in ambiti che impattano trasversalmente lo sviluppo tecnologico e digitale del Paese. Oggi vi presentiamo la nostra strategia per i prossimi anni. Quella che proponiamo è una visione comune, capace di indirizzare il Paese verso la trasformazione digitale e tecnologica attraverso tre sfide, che riguardano la digitalizzazione, l'innovazione e lo sviluppo etico e sostenibile».

le condizioni per un ecosistema a supporto dell'innovazione

Un nuovo ruolo, quindi della Corte dei conti che si farà promotore di una nuova ed efficace formula organizzativa che assicuri il coordinamento delle azioni poste in essere da tutti i soggetti istituzionali a qualsiasi titolo coinvolti nello sviluppo dell'informatica pubblica, se del caso sfruttando appieno le potenzialità offerte dal recente dPCM 19 giugno 2019, che affida al nascente Dipartimento la specifica funzione di assicurare "il coordinamento e l'esecuzione

Dal questionario al referto della corte dei conti sull'informatica pubblica

dei programmi di trasformazione digitale.

Aspettarci, forse una più ampia ed efficace governance ? e (coordinamento e policy) delle politiche di sviluppo dell'ICT pubblica?

Aspettiamoci, quindi, un maggiore monitoraggio della spesa sull'informatica e fonia (lct), a cadenza almeno trimestrale, con un controllo delle spese effettivamente sostenute da tutta la pubblica amministrazione, sia le esigenze informative palesate dalle varie pubbliche amministrazioni, centrali e territoriali.



www.asfel.it