



**CORTE DEI CONTI**

**SEZIONI RIUNITE**

**INAUGURAZIONE  
DELL'ANNO GIUDIZIARIO  
2016**

Presidente Raffaele Squitieri



**ROMA, 18 FEBBRAIO 2016**



**CORTE DEI CONTI**

---

**SEZIONI RIUNITE**

**INAUGURAZIONE  
DELL'ANNO GIUDIZIARIO  
2016**

Presidente Raffaele Squitieri

**ROMA, 18 FEBBRAIO 2016**

# INDICE

## CAPITOLO I

### COORDINAMENTO E CONTROLLO DELLA FINANZA PUBBLICA

1. Profili generali	1
2. Relazione sulle prospettive per la finanza pubblica dopo la legge di stabilità	1
3. Relazione sul rendiconto generale dello Stato	3
4. Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica	7
5. Relazioni trimestrali sulla legislazione di spesa	12
5.1. <i>Evoluzione del contesto ordinamentale</i>	
5.2. <i>Relazioni trimestrali nel 2015</i>	
6. Certificazione dei contratti collettivi di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni	16
7. Audizioni parlamentari	17
7.1. <i>Audizione sull'anagrafe tributaria</i>	
7.2. <i>Audizione sul Documento di economia e finanza 2015</i>	
7.3. <i>Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sugli strumenti finanziari derivati</i>	
7.4. <i>Audizione sulla riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche</i>	
7.5. <i>Audizione sulla riforma del bilancio</i>	
7.6. <i>Audizione sulla Nota di aggiornamento del DEF 2015</i>	
7.7. <i>Audizione sul disegno di legge di stabilità per il 2015</i>	
8. Audit	28

## CAPITOLO II

### CORTE DEI CONTI E CONTESTO INTERNAZIONALE

1. Attività della Corte dei conti in ambito internazionale	31
2. Analisi dei rapporti finanziari con l'Unione europea	33
2.1. <i>Fonti di finanziamento del bilancio UE</i>	
2.2. <i>Politica di coesione socio-economica</i>	
2.3. <i>Politica agricola comune</i>	
2.4. <i>Irregolarità e frodi</i>	
2.5. <i>Relazioni speciali</i>	
3. Attività di <i>external auditor</i> presso organismi internazionali e cooperazione tra le Istituzioni Superiori di controllo UE	39
4. Monitoraggio delle attività di controllo	41
5. Audizione sull'attuazione e sull'efficacia delle politiche dell'UE in Italia	42

## CAPITOLO III

### CONTROLLO PREVENTIVO DI LEGITTIMITÀ SUGLI ATTI DEL GOVERNO E DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

1. Quadro di sintesi	45
2. Controllo di legittimità	46
3. Delibere della Sezione di controllo	48
3.1. <i>Delibere nell'ambito del controllo preventivo di legittimità</i>	
3.2. <i>Delibere nell'ambito del controllo successivo di legittimità</i>	

**CAPITOLO IV**  
**CONTROLLO SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO**

1. Considerazioni generali	53
2. Indagini approvate nel corso del 2015	53
3. Esiti del controllo	56
4. Ulteriori attività svolte	57
5. Prospettive per il 2016	58

**CAPITOLO V**  
**CONTROLLO SUGLI ENTI CUI LO STATO CONTRIBUISCE IN VIA ORDINARIA**

1. Contesto normativo	59
2. Contesto macroeconomico	60
3. Profili funzionali	60
4. Principali determinazioni di controllo	62

**CAPITOLO VI**  
**CORTE DEI CONTI E SISTEMA DELLE AUTONOMIE**

1. Profili generali	79
2. Processo di armonizzazione dei bilanci	80
3. Percorso verso il pareggio di bilancio	81
4. Indirizzo e coordinamento dei controlli delle Sezioni regionali	81
4.1. <i>Linee guida</i>	
4.2. <i>Pronunce di indirizzo e di orientamento</i>	
5. Attività di referto	85
5.1. <i>Referto sulla gestione finanziaria degli enti territoriali nell'esercizio 2014</i>	
5.2. <i>Referto sulla spesa per il personale degli Enti territoriali</i>	
5.3. <i>Referto sul riordino delle Province</i>	
5.4. <i>Referto sugli organismi partecipati degli enti territoriali</i>	
6. Audizioni	88
6.1. <i>Audizione sulle problematiche concernenti l'attuazione degli statuti delle Regioni ad autonomia speciale</i>	
6.2. <i>Audizione sull'utilizzazione delle anticipazioni di liquidità nei bilanci degli enti territoriali</i>	
6.3. <i>Audizione sulla gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali</i>	

**CAPITOLO VII**  
**ATTIVITÀ DELLE SEZIONI REGIONALI DI CONTROLLO**

1. Profili generali	91
2. Controlli sulle Regioni	91
2.1. <i>Giudizi di parificazione</i>	
2.2. <i>Relazioni sulle coperture finanziarie delle leggi regionali</i>	
2.3. <i>Controllo sui rendiconti dei Gruppi consiliari</i>	
2.4. <i>Altre tipologie di controlli sulla Regione</i>	
2.4.1. <i>Esame dei bilanci preventivi e consuntivi delle Regioni</i>	
2.4.2. <i>Esame della relazione annuale del Presidente della Regione sul sistema dei controlli interni</i>	
2.4.3. <i>Controlli sui servizi sanitari</i>	
3. Controllo sugli Enti locali	97
3.1. <i>Controllo ai sensi dell'articolo 148 bis TUEL</i>	

3.2. <i>Controllo ai sensi dell'articolo 148 TUEL</i>	
3.3. <i>Procedure di dissesto guidato o di riequilibrio pluriennale</i>	
3.4. <i>Controllo sulle relazioni di fine mandato</i>	
4. Controllo sulla gestione	100
5. Controllo di legittimità	101
6. Attività consultiva	101
7. Altre tipologie di controllo intestate alle Sezioni regionali di controllo	101
7.1. <i>Certificazione della pre-intesa relativa ai contratti integrativi aziendali delle fondazioni liriche in crisi</i>	
7.2. <i>Controllo sul rispetto dei limiti massimi delle spese elettorali comunali</i>	
7.3. <i>Controllo ai sensi dell'articolo 11, comma 8, del decreto legge n. 78 del 2015</i>	

## CAPITOLO VIII ATTIVITÀ GIURISDIZIONALE

1. Ambiti della giurisdizione	103
2. Giudizi innanzi le Sezioni Riunite	107
3. Giudizi di responsabilità	110
3.1. <i>Profili processuali e riti speciali</i>	
3.2. <i>Tipologie di danno</i>	
4. Giudizi nella materia pensionistica	118
5. Giudizi di conto	124
5.1. <i>Profili generali</i>	
5.2. <i>Le pronunce di maggiore rilevanza</i>	

## CAPITOLO IX ORGANIZZAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

1. Assetto organizzativo	129
2. Misure programmatiche	129
3. Valutazione del personale	132
4. Anticorruzione e trasparenza	133
5. Organico magistratuale	134
6. Personale amministrativo	135
7. Gestione amministrativa	136
 TABELLE	 139

## **CAPITOLO I**

### **COORDINAMENTO E CONTROLLO DELLA FINANZA PUBBLICA**

#### **1. Profili generali**

Nel corso del 2015 l'attività parlamentare si è sviluppata lungo un arco di questioni molto complesse, affrontando due filoni tematici principali: da un lato, la messa a punto di progetti di riforma di natura istituzionale ed organizzativa particolarmente impegnativi; dall'altro, l'esame costante e l'azione di monitoraggio e di controllo del quadro economico e finanziario, esposto ad un difficile bilanciamento tra il rispetto del profilo programmatico verso l'equilibrio di bilancio e l'urgenza di impiegare la leva pubblica per offrire sostegno ed impulso immediato ad una economia in ripresa, ma ancora in ritardo rispetto agli altri maggiori paesi.

Si tratta di due filoni che, per loro natura, hanno mantenuto intenso il collegamento tra le Camere e la Corte, chiamata più volte a fornire al Parlamento valutazioni, analisi e documentazione sulle tematiche di maggiore rilievo emergenti, tanto dalla definizione degli schemi di riforma quanto dalla pressione continua di uno scenario finanziario che, pur in via di assestamento, seguita ad esigere una condotta severa e rigorosa.

L'attività ausiliaria assicurata istituzionalmente dalla Corte al Parlamento si è realizzata, anche nel 2015, con le modalità ormai lungamente sperimentate (referti, rapporti ed audizioni) e che, tuttavia, proprio in considerazione del collaudato "rodaggio" di anni, hanno consentito all'Istituto di adattare sempre di più la propria attività alle esigenze dei lavori parlamentari. Sotto questo profilo merita di essere evidenziato l'impegno che la Corte ha posto nel potenziamento analitico dei prodotti destinati al Parlamento, nei quali le valutazioni di base e le considerazioni generali sono ora affiancate da studi ed analisi di approfondimento di tematiche specifiche, secondo le indicazioni emerse nel corso delle ripetute occasioni di contatto dell'Istituto con le Commissioni di merito delle due Camere.

#### **2. Relazione sulle prospettive della finanza pubblica dopo la legge di stabilità**

Come già avvenuto nell'anno precedente, nel febbraio del 2015 la Corte ha trasmesso al Parlamento una relazione dedicata alle prospettive della finanza pubblica, valutate alla luce della legge di stabilità per il 2015, a quel momento già approvata dal Parlamento stesso.

L'iniziativa della Corte trova la sua ragione nell'opportunità di offrire alle Camere, all'inizio dell'anno, analisi, rilievi e verifiche sull'impianto generale di politica di bilancio adottata con la legge di stabilità e sui principali strumenti di intervento utilizzati dalla legge, così aggiornando le valutazioni che la Corte stessa (ma non solo essa) aveva potuto esprimere, in sede di audizione, soltanto sul disegno di legge di stabilità al momento della presentazione in Parlamento.

Nella relazione, la Corte ha osservato che il Governo, nel settembre 2014 con la Nota di aggiornamento del DEF, prendeva atto del deterioramento del quadro congiunturale e del protrarsi della recessione, segnalando l'impossibilità di conseguire il risultato di crescita stimato per il 2014. Contestualmente, venivano ribassate, dall'1,3 allo 0,5 per cento, le previsioni per il 2015.

Il mancato avvio della ripresa convinceva il Governo della necessità di modificare il percorso programmatico di finanza pubblica. Rispetto agli obiettivi assunti con il DEF, i valori di riferimento per il saldo di bilancio venivano portati dal 2,6 al 3 per cento per il 2014 e dall'1,8 al 2,9 per cento per il 2015. Quest'ultimo dato veniva successivamente corretto al 2,6 per cento, accogliendo le richieste in tal senso della Commissione europea. Nell'articolato del disegno di legge di stabilità, la revisione degli obiettivi di bilancio si traduceva nell'adozione di una manovra di segno espansivo per un ammontare di quasi 6 miliardi di euro.

La manovra di finanza pubblica rimaneva sostanzialmente invariata nell'iter parlamentare. Seguendo il principio dell'invarianza dei saldi, la versione finale della legge inglobava maggiori risorse per 1,7 miliardi nel 2015, per 1,6 miliardi nel 2016 e per 1,4 miliardi nel 2017, quasi interamente reperite attraverso un aumento delle entrate. Dal lato degli utilizzi, l'azione di contenimento della spesa subiva un indebolimento, per valori di 1,2 miliardi nel 2015, di 1,3 miliardi nel 2016 e di 1 miliardo nel 2017.

All'indomani dell'approvazione della legge di stabilità per il 2015, si evidenziavano, tuttavia, mutamenti rilevanti nello scenario internazionale, con una combinazione particolarmente favorevole di fattori: il calo del prezzo del petrolio, l'indebolimento del cambio, le nuove linee guida europee e gli interventi decisi dal Consiglio direttivo della BCE.

In tale nuovo scenario, le misure espansive previste dalla legge di stabilità si trovavano ad operare in un contesto migliore di quello atteso e con aspettative più distese di quelle che prevalevano fino alla fine del 2014.

Nella Relazione la Corte esprimeva l'avviso di guardare a questi sviluppi con prudenza, non sottovalutando i timori circa lo scenario economico, legati all'acuirsi dei rischi geo-politici a livello internazionale. Nel caso italiano, inoltre, la trasmissione degli impulsi positivi e la traduzione di essi in una ripresa dell'occupazione apparivano strettamente legate alla capacità dell'insieme dei nuovi fattori favorevoli di tradursi nella riattivazione di un adeguato flusso di investimenti.

A fronte di un moderato rialzo dei consumi delle famiglie e di un contributo positivo degli scambi con l'estero, era finora mancata quella ripresa degli investimenti su cui, a inizio 2014, si basava l'uscita dalla "crisi".

Gli interventi decisi dalla Banca Centrale Europea, cui si erano aggiunti quelli diretti a stimolare l'afflusso di credito e rafforzare la posizione di liquidità e la struttura finanziaria delle imprese (come il Fondo di garanzia per i crediti alle PMI e il provvedimento sui ritardi nei pagamenti dei debiti della pubblica amministrazione), si erano rivelati ancora inadeguati a produrre effetti positivi, se non con molta lentezza.

I punti di forza e le debolezze del disegno sottostante alle scelte adottate con la legge di stabilità dovevano essere rilette, ad avviso della Corte, contando sulle novità dello scenario internazionale e del contesto economico e istituzionale dell'Unione europea, nella logica di rafforzare l'impianto complessivo della azione pubblica avviata, eliminando gli elementi di indeterminatezza che rischiavano di depotenziarne l'efficacia.

Nonostante la riduzione a poco meno di 6 miliardi dell'entità del peggioramento dei saldi prefigurato nel nuovo quadro di finanza pubblica in risposta ai rilievi della Commissione europea, le misure disposte, dalla legge di stabilità confermavano le indicazioni programmatiche finalizzata ad incidere in senso positivo sulla fiducia degli operatori economici con interventi strutturali di modifica del mercato del lavoro e del sistema fiscale. Così, a misure sul lato della domanda interna (bonus fiscale, intervento per i nuovi nati), si accompagnavano interventi sul lato dell'offerta (taglio dell'Irap, decontribuzione, nuovi contratti di lavoro). Una azione di stimolo diretta a cogliere

risultati significativi grazie ad un impegnativo insieme di interventi di ridisegno della spesa.

A fronte di un quadro sufficientemente realistico, numerosi gli aspetti che, secondo la Corte, richiedevano ancora una definizione: il ridisegno delle strutture di governo, la ridefinizione di competenze e lo stesso futuro di quote significative degli apparati pubblici, oggetto di numerosi programmi di intervento in questi anni e ancora in attesa di una completa attuazione.

La sostenibilità delle prestazioni pubbliche, siano esse quelle sanitarie o assistenziali e, quindi, le condizioni di accesso a questi servizi, è, oggi, soggetta a rilevanti incertezze e differenze territoriali. A ciò si aggiunga il timore che da tagli ripetuti di risorse derivino peggioramenti nella qualità dei servizi o aumenti delle imposte destinate al loro finanziamento, con un conseguente peggioramento delle aspettative di famiglie e imprese.

Infine, la Relazione esprimeva preoccupazione per il continuo rinvio al futuro di ulteriori tagli di spesa al momento sostituiti da clausole di salvaguardia di importo rilevante: 16 miliardi nel 2016, per oltrepassare i 23 miliardi nel 2017. E ciò senza contare che le disposizioni introdotte con la legge di stabilità prevedevano un aumento dei “tagli” alla spesa di ulteriori 3 miliardi a partire dal 2016. A fronte di ciò, anche l’impulso del bonus avrebbe potuto essere vanificato se considerato non come elemento aggiuntivo permanente del reddito, bensì come elemento compensativo di un aumento di pressione fiscale, posposto nel tempo, ma già annunciato. Uguali considerazioni erano avanzate per la decontribuzione o per la riduzione della base imponibile Irap.

La gestione del bilancio avrebbe dovuto, perciò, seguire un orientamento coerente. Le risorse liberate dal minore esborso per interessi non dovevano essere destinate ad evitare o a rallentare il necessario processo di revisione della spesa. Esse dovevano essere volte ad agevolare la definizione e l’avvio dei processi di riforma. Non procedere decisamente in questa direzione avrebbe significato rimettere in gioco l’impostazione della manovra di finanza pubblica, disorientando gli operatori, introducendo nuovi e inopportuni elementi di incertezza.

In conclusione, secondo la relazione della Corte, non doveva essere persa nuovamente l’occasione di utilizzare l’allentamento del vincolo di bilancio per il superamento di storiche distorsioni, per governare una attenta revisione dei confini dell’intervento pubblico, avvicinando il nostro paese ad una effettiva normalizzazione della politica fiscale.

### **3. Relazione sul rendiconto generale dello Stato**

Il giudizio di parificazione del Rendiconto generale dello Stato e la Relazione che lo accompagna chiudono il ciclo annuale dei controlli affidati dalla Costituzione alla Corte dei conti e trasmettono al Parlamento un esteso lavoro di analisi e di verifica che ha ad oggetto – da un lato – l’affidabilità, la veridicità e la trasparenza dei conti dello Stato e – dall’altro – la gestione del bilancio da parte delle singole Amministrazioni.

Nel corso degli ultimi anni, la Relazione è stata, in particolare, oggetto di rilevanti modifiche nell’impianto generale e nella sistemazione delle materie affrontate, allo scopo di illustrare distintamente, da un lato, le tematiche trasversali di maggiore interesse e, dall’altro, le analisi e le osservazioni che emergono dall’esame delle missioni e dei programmi affidati ai Ministeri.

In linea con tali obiettivi – seguendo un percorso già avviato nei precedenti esercizi – la relazione per l’esercizio 2014 si è articolata in tre volumi.

Il primo volume contiene, in primo luogo, considerazioni relative agli equilibri complessivi di finanza pubblica nel 2014 ed al contributo effettivo offerto dal settore statale, valutato in termini di contabilità nazionale, sull'andamento dei conti pubblici.

Di fondamentale importanza è stata al riguardo la messa a punto di elementi di raccordo a consuntivo tra le risultanze del Rendiconto generale dello Stato, espresse in termini finanziari, con i corrispondenti aggregati di contabilità nazionale, sulla base di criteri che replicano, sul piano metodologico, le elaborazioni condotte in sede di disegno di legge di stabilità.

Il Conto economico dello Stato ha esposto nel 2014 un disavanzo in crescita dal 2,9 per cento del Pil nel 2013 al 3,2 per cento, interrompendo la flessione che aveva caratterizzato l'ultimo triennio. Ancora più netto è stato il peggioramento dell'avanzo primario, che si è ridotto di oltre il 25 per cento; un risultato, questo, riconducibile al ritorno alla crescita della spesa dello Stato, in contro tendenza rispetto all'andamento caratterizzante le Amministrazioni locali, che anche nel 2014 hanno confermato una flessione.

Si tratta, però, di un dato che va valutato con attenzione: al netto dei "trasferimenti alle altre Amministrazioni pubbliche", la spesa primaria corrente è cresciuta del 3,6 per cento, mentre la spesa primaria totale presenta una variazione più accentuata (+5,6 per cento). Su tali risultati hanno inciso, tuttavia, due fenomeni in particolare: la classificazione del bonus tra le spese e le modifiche nei criteri di registrazione delle imposte differite. Depurata del bonus e degli effetti relativi alla diversa classificazione delle imposte differite, la spesa primaria totale, infatti, si riduce dello 0,5 per cento.

Se i redditi da lavoro dipendente rimangono stazionari, senza alcun recupero rispetto alle flessioni registrate negli ultimi anni, i consumi intermedi si confermano in crescita, anche se contenuta (2,6 per cento).

Il volume espone risultati di esercizio come emergono dalle risultanze del Rendiconto generale nelle sue componenti dei principali saldi di bilancio, degli andamenti generali delle entrate e delle spese e della gestione del patrimonio.

Si tratta di andamenti che, seguendo criteri che si ispirano alla contabilità finanziaria, differiscono, talvolta sensibilmente, dai dati del Conto economico dello Stato predisposto ai fini delle notifiche alla Commissione Europea.

Nel 2014 la gestione delle entrate dello Stato è stata caratterizzata, in positivo, dal livello delle risorse complessivamente affluite all'Erario e, per altro verso, dal permanere di condizionamenti e limiti all'azione dell'Amministrazione finanziaria e ad un'efficiente distribuzione dell'onere del prelievo.

Criticità e incertezze hanno, inoltre, contraddistinto diversi aspetti del sistema impositivo. E' il caso, innanzitutto, della riscossione dell'Iva, che, nel confronto internazionale, vede il nostro paese penalizzato; del peso del tutto marginale sul gettito erariale complessivo delle entrate da canoni e concessioni demaniali, che rappresentano un significativo indicatore circa l'efficiente utilizzo dei beni di proprietà pubblica; del nuovo regime della cedolare secca sugli affitti, i cui effetti appaiono inadeguati in termini di gettito e di ridimensionamento dell'evasione; dell'elevato livello delle imposte sui prodotti petroliferi, che hanno continuato a fornire all'Erario un gettito elevato, nonostante una chiara tendenza alla diminuzione dei consumi.

L'attività di contrasto all'evasione fiscale si è, infine, caratterizzata per una flessione degli interventi di controllo, a fronte di un aumento dei risultati finanziari conseguiti; minore è risultato, inoltre, l'apporto dei Comuni all'attività di accertamento dei tributi erariali.

L'andamento della spesa statale, come emerge dalle risultanze del rendiconto generale dello Stato, ha evidenziato, in termini di impegni e al lordo del rimborso delle passività finanziarie, una crescita del 7,7 per cento rispetto al 2013.

I profili istituzionali e organizzativi delle amministrazioni centrali hanno trovato spazio nel capitolo dedicato all' "Organizzazione", nel quale le misure di riassetto organizzativo sono state esaminate alla luce della ridefinizione delle competenze tra livelli di governo, nonché dei principi sottesi alla recente riforma della Pubblica Amministrazione.

Particolare attenzione è stata poi rivolta al sistema di misure volto all'attuazione della trasparenza e al contrasto della corruzione che, a fronte della generalizzata ottemperanza alle previsioni della legge 190 del 2012, ha evidenziato in alcuni casi una faticosa attuazione del piano triennale, rallentata e resa più complessa dal processo di riorganizzazione delle strutture che ha coinvolto praticamente tutti i ministeri. Ulteriori difficoltà incontrate sono state ricondotte alla carenza di una struttura specificamente dedicata all'attività di prevenzione e dotata di appropriate risorse umane, alla mancanza di risorse per organizzare attività di formazione, all'assenza di criteri sulle modalità di rotazione degli incarichi e, non da ultimo, alla scarsa diffusione tra il personale della cultura della prevenzione della corruzione, della legalità e della trasparenza.

Il secondo volume è stato specificamente destinato alla verifica dei risultati della gestione contabile delle singole amministrazioni centrali dello Stato e dell'effettivo conseguimento degli obiettivi assegnati in relazione alle missioni e ai programmi gestiti.

In tale ambito, i dati finanziari ed economici del rendiconto sono stati letti in rapporto alle politiche di bilancio perseguite, avendo riguardo alle modalità di attuazione delle scelte definite negli atti di indirizzo politico degli organi di governo, nella manovra finanziaria o in leggi di settore, di cui sono stati valutati gli esiti anche sulla base dei più aggiornati indicatori di contesto e di risultato.

Le analisi si sono, quindi, indirizzate ad un mirato esame dei programmi di spesa, ad una valutazione a consuntivo degli effetti prodotti dai principali provvedimenti di settore con impatto atteso sul 2014, nonché ad alcuni aspetti significativi della gestione, con particolare attenzione alla esposizione debitoria, la cui dimensione, ancora consistente, mette in crisi l'annualità del bilancio e la stessa rappresentatività del consuntivo.

Ampi sono stati, inoltre, i profili organizzativi oggetto di approfondimento che hanno coinvolto gli effetti conseguenti alla rideterminazione delle piante organiche, la razionalizzazione delle attività e dei servizi offerti sul territorio e la distribuzione del personale.

L'ampiezza dei dati raccolti – sulla numerosità degli Enti, sulle risorse statali assorbite, sulla consistenza e sui costi del personale – ha permesso di analizzare un fenomeno crescente di deriva verso una nuova forma di organizzazione "periferica" dello Stato centrale che, in una prospettiva segnata dall'imperativo della *spending review*, richiede un attento ripensamento. L'esternalizzazione di funzioni, da parte dei Ministeri ad Enti e Società, talvolta coerente con il perseguimento di maggiore efficienza organizzativa, si è tradotta, in altri casi, nell'elusione dei vincoli rigidi imposti alla spesa pubblica e alla gestione del personale, con il rischio anche di generare duplicazioni di compiti, aggravio dei costi e riduzione del grado di efficienza nella prestazione dei servizi pubblici. Né sono meno rilevanti gli effetti di tali esternalizzazioni sul piano dei controlli esterni, che norme recenti (come quelle della legge europea 2013-bis) tendono, comunque, ad accrescere e a coordinare con quelli svolti sulle Amministrazioni di riferimento.

Il terzo volume è stato infine dedicato all'affidabilità dei dati contabili, sia sul versante dell'entrata che su quello della spesa.

Per quanto attiene all'entrata, la verifica ha preso l'avvio dall'analisi dei dati riportati nei "conti periodici riassuntivi delle Amministrazioni" e dal successivo confronto tra tali contabilità ed il consuntivo dell'entrata, concentrandosi, poi, sui dati del Rendiconto, per individuarne eventuali anomalie ed incongruenze ed evidenziare le differenze di entrata, di competenza e di cassa, rispetto alle previsioni di bilancio iniziali e definitive.

Per quanto attiene alla spesa, le analisi svolte miravano all'accertamento dell'affidabilità delle scritture contabili attraverso verifiche di alcune poste del Rendiconto, riferite ai pagamenti effettuati nell'esercizio sottoposto a parificazione, al fine di evidenziare eventuali anomalie ovvero irregolarità riscontrate nelle procedure seguite.

La metodologia adottata, che ha utilizzato tecniche campionarie ispirate a criteri condivisi a livello europeo e internazionale ed in linea con quella della Declaration d'Assurance (DAS), ha previsto accertamenti diretti a verificare la regolarità dei procedimenti seguiti in specifiche aree di intervento, nonché valutazioni connesse alla corretta imputazione e classificazione della spesa stessa.

E' stata confermata, anche per continuità di analisi, l'individuazione delle categorie economiche ritenute di maggiore interesse e la suddivisione delle stesse in due sottoinsiemi rappresentati, da un lato, dalle categorie II e XXI, dall'altro, dalle rimanenti categorie selezionate: ciò al fine di consentire, in termini di rispondenza al fattore di maggior "rischio", di privilegiare nell'estrazione campionaria le unità statistiche presenti nel primo aggregato.

Per quanto attiene all'esito degli accertamenti svolti in ordine al campione estratto, sono emerse alcune criticità e irregolarità che, tuttavia, hanno riguardato una percentuale, calcolata in termini di rapporto tra l'importo del titolo e l'ammontare della spesa campionata, che non suscita allarme sul piano dell'affidabilità dei conti.

Le più significative criticità (alcune delle quali hanno determinato l'invio del fascicolo alla competente Procura della Corte dei conti) hanno riguardato: mancato espletamento di gara pubblica per l'attribuzione della concessione dell'esercizio di scommesse ippiche; mancata applicazione della riduzione del 15 per cento del canone di locazione sulla mensilità di luglio 2014; esborsi da parte dell'Amministrazione a fronte di risultati di un progetto non utilizzato; non corretta imputazione della spesa sul capitolo di spesa specifico (imputazione su diverso capitolo in quanto capiente); mancata apposizione alla fattura in formato elettronico della dichiarazione di regolare esecuzione della fornitura; necessità della verifica della possibilità di approvvigionarsi presso la Consip S.p.A.; non corretta imputazione della medesima fornitura, effettuata ripartendo la somma complessiva, in parte su un capitolo di spesa in conto capitale, e in parte su un capitolo di spesa corrente; mancato recupero di somme erroneamente percepite da società erogatrici di un servizio; mancata applicazione, anche all'indennità di occupazione, dell'ulteriore riduzione del 10 per cento, ai sensi del comma 478 dell'art. 1 della legge finanziaria 2006; mancato recupero di somme indebitamente percepite dall'ex Presidente di una fondazione; pagamento a titolo di interessi legali e moratori dovuti per ritardato pagamento della rata di saldo per eseguiti lavori di messa in sicurezza; affidamento in economia, viziato dal mancato esperimento della procedura di evidenza pubblica prevista per importi sopra soglia.

#### 4. Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica

L'11 giugno scorso è stato presentato il sesto Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica, con cui si sono voluti esaminare, oltre che i risultati ottenuti nel 2014, i mutamenti intervenuti nella gestione di spese e entrate negli anni della crisi. L'emergenza economica ha inciso, infatti, sul ridisegno delle competenze e sulle modalità di funzionamento degli strumenti di coordinamento tra livelli di governo.

Il documento ha messo in evidenza come il 2014 abbia segnato un importante passaggio per l'economia italiana. Sul finire dell'anno sono emersi evidenti segnali di superamento della lunga recessione. Un miglioramento che ha potuto contare su eventi esterni favorevoli (la riduzione del prezzo del petrolio; il calo dei tassi di interesse; il deprezzamento dell'euro) e soprattutto sull'impulso decisivo che è venuto dalla decisione della BCE di avviare il *Quantitative Easing*. Anche per la finanza pubblica il 2014 è stato un anno di cambiamento. L'esigenza di stabilizzare la ripresa ha condotto il Governo alla scelta di non adottare manovre restrittive in una fase ancora incerta del ciclo economico, assicurando, al contempo, il rispetto del limite di indebitamento del 3 per cento. I risultati sono stati di rilievo: il gettito fiscale è tornato a crescere dopo la flessione del 2013, si è consolidato il controllo sulla spesa per redditi e consumi intermedi; l'allentamento monetario ha rafforzato l'attesa di un calo della spesa per interessi in riduzione ulteriore nel 2015.

La manovra correttiva attuata nel periodo 2009-2014, ricostruita nel Rapporto, si è basata, nonostante la profonda recessione, su un grande sforzo dal lato delle entrate (+55 miliardi) ed è stata accompagnata da una riduzione della spesa al netto delle prestazioni sociali di quasi 21 miliardi.

Alla luce di tali andamenti, prioritaria è apparsa, quindi, la necessità di restituire capacità di spesa a famiglie e imprese, direzione intrapresa nel 2014, con la riduzione del cuneo fiscale sul costo del lavoro e con il bonus erogato alle famiglie.

Ma per sostenere le scelte di allentamento della pressione fiscale, non si è ritenuto possibile puntare sul solo fronte della spesa. Non possono, infatti, sottovalutarsi le difficoltà di realizzare pienamente il programma di *spending review*, a motivo degli ampi risparmi già conseguiti per le componenti più flessibili e per il permanere di un elevato grado di rigidità nella dinamica delle prestazioni sociali.

Per una duratura riduzione del carico fiscale è stata ritenuta necessario, soprattutto, un ambiente macroeconomico espansivo ottenibile con interventi profondi capaci di rialzare le dinamiche della produttività totale dei fattori. Un controllo sulle dinamiche di spesa, inoltre, può, ormai, difficilmente prescindere da una riscrittura del patto sociale, che lega i cittadini all'azione di governo e che abbia al proprio centro una riorganizzazione dei servizi di welfare ed una complessa revisione della struttura di *governance* pubblica.

E' in questo ambito che è tornata centrale la discussione sul programma di riforme strutturali e sul recupero dei ritardi accumulati su questo fronte dal paese nell'ultimo decennio.

Il Rapporto ha messo in evidenza come ciò sia particolarmente vero, guardando ai meccanismi di funzionamento delle amministrazioni decentrate. Fin dalla fine degli anni '90, con le c.d. leggi Bassanini, poi nel 2001 con la riforma del Titolo V della Costituzione, infine con la legge 42 del 2009, è stato intrapreso un processo teso ad accrescere il grado di autonomia, anche finanziaria, delle Autonomie locali.

L'esame condotto nel Rapporto sulle grandezze di finanza pubblica e sull'esperienza dei principali Paesi UE ha messo in evidenza come, nel caso italiano, la resilienza delle Istituzioni sia ben maggiore di quanto venga ipotizzato nel dibattito corrente. Il rapporto

fra spesa dei governi locali e spesa pubblica complessiva nel periodo 2001-2014 è rimasto sostanzialmente costante in Italia. Le entrate a livello locale continuano a costituire oggi, come al principio del processo di riforma, circa il 20 per cento delle entrate pubbliche totali (al netto del settore previdenziale e assistenziale), contro il 50 per cento del rapporto in Germania e un significativo aumento del peso delle entrate locali in Spagna e Francia.

Il processo di riforma mirava ad accrescere l'*accountability* delle autonomie locali, superando il meccanismo di finanza derivata. Questo obiettivo non sembra essere stato pienamente colto: ancora nel 2012 le autonomie locali in Italia incassavano meno di 50 centesimi per ogni euro speso. Emerge, dalle analisi contenute nel Rapporto una situazione nella quale i processi di decentralizzazione e di spostamento degli enti territoriali da un meccanismo di finanza derivata all'autonomia finanziaria devono ancora trovare la loro piena realizzazione.

La crisi degli ultimi sette anni si è riflessa anche sugli assetti del sistema tributario e sulle scelte di politica fiscale. In un quadro macroeconomico deteriorato e con basi imponibili cedenti, la politica tributaria si è trovata, da un lato, a fronteggiare l'esigenza "strutturale" di rivedere il sistema di prelievo in direzione di minore onerosità, di maggiore equità distributiva e di un impiego efficiente dei fattori produttivi a sostegno della crescita; dall'altro, la necessità "congiunturale" di un impiego della leva fiscale per garantire gli equilibri di finanza pubblica.

Se nell'arco temporale 2008-2014 si è avuta una sostanziale tenuta del gettito complessivo, e di quello tributario in particolare, le manovre varate nel periodo hanno prodotto modifiche di rilievo sulla dinamica e sulla distribuzione del prelievo. Come messo in rilievo dal Rapporto, la dimensione degli interventi, con effetti diretti o riflessi, sulle entrate è stata imponente. Sono state 45 le manovre di bilancio o le iniziative legislative varate fra il 2008 e il 2014 e ben 758 misure che, fra maggiori e minori entrate, movimentano oltre 520 miliardi di risorse, con effetti attesi di riduzione dell'indebitamento netto di 145 miliardi.

Rispetto all'ultimo anno pre-crisi (il 2007), la ricomposizione fiscale prodotta da sette anni di manovre ha consegnato al 2015 un assetto impositivo che ha dato seguito, solo in parte, alle indicazioni provenienti dalle istituzioni interne e dagli organismi internazionali e agli obiettivi declinati dalla politica fiscale (anche a causa della "concorrenza" con l'obiettivo della messa in sicurezza dei conti pubblici). Gli aumenti impositivi sul patrimonio immobiliare, sui consumi e sulle rendite, sono stati accompagnati solo di recente da prime riduzioni del prelievo sui fattori produttivi.

Il Rapporto ha sottolineato, inoltre, come i risultati della lotta all'evasione fiscale e del riordino delle agevolazioni (*tax expenditures*) continuino a rappresentare fonti per conciliare la tenuta del gettito (e l'equilibrio dei conti pubblici), con l'obiettivo di ridistribuirne l'impatto. Sul versante del contrasto all'evasione è di oltre 64 miliardi, il maggior gettito atteso dalle manovre varate dall'inizio della crisi. Si tratta del 44 per cento dell'aumento complessivo di entrate delle 45 manovre disposte. L'impiego contabile delle entrate attese dalle misure di contrasto varate è altalenante: l'esplicito utilizzo a copertura, proprio del periodo 2008-2011, accantonato nel biennio successivo, trova nuovamente spazio nel 2014.

Le *tax expenditures* negli ultimi sette anni sono state oggetto di iniziative caratterizzate da una sorta di asimmetria: da un lato, il rincorrersi di una progettualità, in cui l'intervento sull'erosione fiscale assume crescente peso nel ridisegno del sistema del prelievo; dall'altro, il varo di puntuali interventi di riduzione delle agevolazioni, disattesi, poi, nella fase applicativa. Sono 202 le misure a carattere agevolativo introdotte nel periodo, i quattro quinti delle quali si concretizzano nell'estensione di agevolazioni o

nell'introduzione di nuove ("aumenti"), laddove la parte residua è rappresentata da misure di cancellazione o ridimensionamento di misure esistenti ("riduzioni"). Nel Rapporto si è stimato che tra il 2008 e il 2015, l'erosione di entrate riconducibile a spese fiscali è poco meno di 40 miliardi, per effetto di 51 miliardi di "aumenti" e di 11 miliardi di "riduzioni".

Guardando al contributo dei diversi livelli di governo all'aggiustamento dei conti pubblici dal lato del controllo della spesa, il Rapporto si sofferma innanzitutto sull'andamento delle amministrazioni centrali. A livello centrale, la spesa, al netto degli interessi e dei trasferimenti intra PA, è cresciuta più rapidamente della spesa pubblica complessiva nel periodo 2000-2009 ed è diminuita fortemente nel triennio 2010-2012 (con una caduta di circa il 4,5 per cento, in linea con quanto avvenuto per gli enti locali), pur segnando un recupero della spesa corrente primaria nel 2013-2014 (+3,4 per cento in media annua). Continua, invece, la flessione degli investimenti fissi e dei contributi in conto capitale, in riduzione di oltre il 50 per cento nell'ultimo quinquennio.

La tendenza al recupero della spesa si è registrata in un biennio nel quale la variazione del Pil nominale è stata sostanzialmente nulla. Ritorna ad ampliarsi, quindi, il grado di intermediazione del bilancio pubblico nell'economia. Un aspetto questo che merita di essere sottolineato, se si guarda alla prospettiva degli anni futuri, così come delineata nel DEF 2015 che, per la spesa primaria totale delle amministrazioni pubbliche prevede un tasso medio annuo di crescita dell'1,3 per cento fino al 2017, ma inquadrato in un contesto nel quale la crescita nominale del Pil è proiettata al 3 per cento in media annua.

Il Rapporto si sofferma, poi, sul fenomeno crescente dell'affidamento di compiti e funzioni, strettamente connesse a quelle dei ministeri, ad enti e società esterne. E' questa un'area non immune da rischi di ricadute negative sul bilancio pubblico e che offre condizioni per comportamenti (nelle decisioni di spesa, come nella gestione del personale) più al riparo dai vincoli rigidi della politica di bilancio.

Escludendo le imprese industriali e di servizio (ENEL, RAI, Finmeccanica, FS, ecc.) e la Cassa DD.PP., l'analisi ha riguardato 153 organismi esterni alla definizione ISTAT, ma funzionalmente rapportabili alle attività ministeriali. Il documento fornisce alcuni primi risultati di rilevazioni ed analisi dirette ad indagare sul fenomeno delle esternalizzazioni di attività da parte dei ministeri. Un'area che va oltre il perimetro utile per i conti pubblici nazionali e che non è immune dai rischi di nascondere inefficienza e inefficacia di gestione.

Ne emergono alcune indicazioni significative in termini di retribuzione media del personale (superiore di circa 11 mila euro rispetto a quanto percepito dal personale dei Ministeri), una differenza che, a parità di funzioni esercitate, se moltiplicata per le oltre 10 mila unità di personale degli enti vigilati, equivarrebbe ad un "onere aggiuntivo" di oltre 100 milioni. Una incidenza sul totale del costo di produzione dei fattori (diversi dal lavoro) negli enti molto superiore rispetto a quello dei Ministeri (66 contro 12 per cento).

Il blocco della dinamica retributiva e la consistente flessione del numero dei dipendenti hanno determinato, nel quadriennio 2011 - 2014, effetti finanziari superiori alle attese, con una diminuzione complessiva della spesa di personale di circa il 5 per cento (8,7 miliardi in valore assoluto), cui si aggiunge la minor spesa per i mancati rinnovi contrattuali.

Il Rapporto sottolinea come per il riavvio della contrattazione collettiva dal 2016 siano diverse le questioni da affrontare: la ridefinizione dei comparti di contrattazione; la revisione ed il coordinamento del quadro ordinamentale relativo all'assetto delle relazioni sindacali; la rivisitazione dei limiti all'autonomia negoziale per i comparti non

statali di contrattazione e, conseguentemente, della composizione e dei poteri dei Comitati di settore. Si confermano, poi, alcune delle osservazioni critiche che la Corte ha avanzato nel corso delle audizioni sul disegno di riforma della PA, in particolare, sull'aumento dei margini di discrezionalità per il conferimento degli incarichi dirigenziali; sulle problematiche attuative del ruolo unico; sul possesso di professionalità specifiche per l'attribuzione della titolarità degli uffici.

Di rilievo, infine, la questione relativa all'assorbimento dei soprannumerari delle Province da parte di Regioni e Comuni. Se, sulla base dei dati del conto annuale 2013, l'assorbimento risulta teoricamente praticabile utilizzando le ordinarie facoltà assunzionali, si tratta, in ogni caso, di un'operazione impegnativa, che impatta, peraltro, su un quadro disomogeneo e frammentato, che evidenzia criticità strutturali, in parte acuite dai recenti interventi di contenimento della spesa, sia sotto il profilo del dimensionamento organizzativo dei diversi enti, sia sotto quello dell'esistenza di non sempre giustificate differenze nel trattamento economico. A fronte dell'urgenza di mirati interventi di riequilibrio degli assetti organizzativi e di revisione della normativa dei fondi unici, l'assorbimento dei soprannumerari delle Province rischia di rendere, quindi, più difficile l'operazione di riordino.

La caduta degli investimenti negli ultimi anni non può essere ricondotta solo alla necessità di contenere la spesa pubblica in una fase di emergenza finanziaria. In ragione del suo rapporto con il territorio, la politica delle grandi infrastrutture pone il problema del coordinamento e dell'assetto dei rapporti tra Stato, Autonomie e Unione europea.

Il rafforzamento delle autonomie territoriali avvenuto con la riforma del Titolo V ha determinato la distribuzione di capacità propositiva (e del potere di veto) su più livelli di governo, spingendo verso una frammentazione delle scelte e rendendo più difficoltosa la realizzazione dei programmi infrastrutturali.

L'andamento delle opere previste nel Programma Infrastrutture Strategiche dal 2001 al 2014 rispecchia appieno questa situazione: i progetti sono passati dai 115 del 2001 ai 239 nel 2014; il costo da 126 a 235 miliardi; la percentuale di realizzazione è di solo il 6,6 per cento.

La riforma costituzionale modificando l'art. 117, è intervenuta sulla materia, riconsiderando la rilevanza dell'aspetto dimensionale e strategico dell'opera e la clausola di salvaguardia dell'interesse nazionale, valorizzati fino al 2001.

Per altro verso, l'attuazione della legge delega (A.S. 1678), nel recepire le nuove direttive comunitarie in materia di concessioni, servizi e appalti pubblici, dovrebbe condurre ad un nuovo Codice Appalti, ispirato a criteri di snellezza, efficacia e razionalità, favorendo il superamento delle maggiori problematiche che ostacolano la realizzazione delle opere: dall'*iper*-regolamentazione all'ipertrofia documentale; dalla scarsa qualificazione delle stazioni appaltanti alla polverizzazione delle centrali di committenza; dalla scarsa capacità progettuale, al troppo limitato ricorso al mercato progettuale; dalla stratificazione dei diversi interessi sulla localizzazione puntuale, alla condivisione locale delle opere; dalla farraginosità delle procedure, alla duplicazione delle attività all'interno delle fasi progettuali.

Anche sul fronte della limitatezza delle risorse disponibili, nel Rapporto si è osservato come nel DEF 2015 si sia prefigurato un cambio di passo con l'individuazione delle 25 opere prioritarie strategiche, su cui concentrare l'intervento.

Nel 2014, fondamentale per il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica è stato il contributo delle amministrazioni locali. La spesa primaria complessiva (al netto dei trasferimenti a PA) è risultata pari al 13,8 per cento del prodotto, lo stesso livello che aveva all'avvio della crisi. Mentre resta ferma sui livelli del 2013 la spesa primaria

corrente, quella in conto capitale non arretra la sua caduta (-10 per cento). Si sono consolidati i progressi registrati negli ultimi anni: se tra il 2007 e il 2009 la spesa primaria era cresciuta ad un ritmo del 3,1 per cento l'anno, tra il 2010 e il 2014 la flessione cumulata è di oltre il 5 per cento.

Nel 2014 il monitoraggio del Patto di stabilità interno offre indicazioni positive. Le Regioni a statuto ordinario (se si esclude il Lazio) rispettano gli obiettivi. Ciò avviene confermando l'operare dei patti regionali e gestendo i primi passi del Patto verticale tra regioni: gli spazi finanziari ceduti superano 1,5 miliardi; la quota dell'obiettivo attribuito agli enti locali cresce dal 6,9 al 7,8 per cento. Anche le Regioni a statuto speciale e le province autonome hanno conseguito gli obiettivi, ma con margini ridotti. Conclusa la lunga stagione del Patto di stabilità interno, il passaggio agli equilibri di bilancio non esaurisce lo sforzo richiesto per il consolidamento dei conti pubblici. Le regioni sono ancora chiamate a contribuire agli obiettivi di rientro del debito. La mancanza di un quadro definito dei fabbisogni e dei livelli di assistenza in importanti settori - la determinazione dei LEP nelle materie dell'assistenza, dell'istruzione e del trasporto pubblico non è finora intervenuta - rende, poi, più difficile pervenire a una piena operatività del sistema di finanziamento e alla definizione di un modello di perequazione regionale.

Su più fronti il processo di riforma avviato con la legge 42/2009 sconta ritardi di attuazione anche importanti. Oggi che gli spazi finanziari si sono fatti più limitati e che la leva fiscale è oggettivamente meno attivabile, il completamento del quadro istituzionale e di quello su cui ricostruire gli effettivi fabbisogni richiederebbe, con maggior urgenza, un disegno complessivo e, soprattutto, la definizione delle caratteristiche che dovrà avere l'intervento pubblico.

Anche i Comuni confermano il rispetto dei saldi previsti con il Patto di stabilità. Aggiustamenti successivi dell'obiettivo sono stati disposti per rendere più sostenibile uno sforzo reso stringente dagli interventi di riduzione delle risorse. La concessione di spazi finanziari da parte delle regioni ha consentito un peggioramento del saldo programmatico del complesso dei comuni di circa il 43 per cento.

Ma l'alleggerimento del vincolo è passato anche dall'esclusione dai saldi di ulteriori spese in conto capitale, per più di 1 miliardo. Misure che riguardano principalmente tipologie di spesa specifiche (completamento di opere per l'edilizia scolastica, messa in sicurezza del territorio e delle strade), individuate come priorità su tutto il territorio nazionale.

Nel Rapporto si è osservato, infine, che, nonostante la disciplina del Patto continui ad arricchirsi di strumenti e meccanismi compensativi nazionali e regionali, volti sia ad agevolare enti in difficoltà con gli obiettivi, che a consentire il pieno utilizzo dei margini di Patto, rimane forte lo scarto positivo (oltre 1,6 miliardi) tra risultati e obiettivi. Un fenomeno dovuto alla scarsa capacità programmatica degli enti più piccoli, all'incertezza che anche nel 2014 ha segnato la quantificazione e l'attribuzione delle risorse, ma anche alle difficoltà finanziarie, acuite "dall'erosione" di entrate a seguito delle manovre, che hanno fortemente limitato la capacità di spesa degli enti; soprattutto di quelli non in grado di recuperare, attraverso una revisione degli assetti organizzativi e gestionali, margini di efficienza nella spesa corrente.

Il 2014 ha confermato i progressi, già evidenziati negli ultimi esercizi, nel riassorbimento degli squilibri finanziari in sanità. Nonostante il limitato incremento rispetto al 2013, la spesa complessiva si è mantenuta al di sotto del tasso di variazione del Pil nominale, confermando il processo di stabilizzazione in termini di prodotto al di sotto del 7 per cento. Il miglioramento trova conferma dal lato del risultato economico

complessivo. Le perdite prima delle coperture (836 milioni) si riducono di oltre il 50 per cento rispetto al 2013 e sono le regioni in Piano di rientro a registrare il miglioramento più netto. Le misure degli ultimi anni hanno comportato un contenimento nella dinamica dei costi complessivi, ma con andamenti diversi tra le componenti di spesa: a fronte di una riduzione delle spese di personale (-1 per cento rispetto al 2013) aumentano gli acquisti di beni e servizi (+2,5 per cento). Dal lato delle entrate, il sistema di compartecipazione alla spesa ha assunto un evidente rilievo: oltre 2,9 miliardi nel 2014, mentre risulta in crescita di oltre il 4,5 per cento i ticket sui farmaci.

Nelle regioni in Piano di rientro, il percorso di risanamento finanziario si è accompagnato ad importanti passi avanti nel rispetto complessivo della “griglia” dei parametri fissati a garanzia dei LEA. Rimangono tuttavia delle criticità nell’assistenza territoriale (in particolare agli anziani e ai disabili), nella prevenzione e nell’appropriatezza delle prestazioni; così come restano elevati i ritardi nelle procedure di accreditamento degli operatori privati, nella fissazione delle tariffe e nell’attribuzione dei budget.

Nel 2014 con la definizione del nuovo Patto della salute si sono assunti impegnativi obiettivi per il triennio: il ridisegno dei Lea, anche inserendo nuove prestazioni o eliminando quelle obsolete; la revisione della disciplina dell’accreditamento, per favorire una maggiore convergenza dei sistemi regionali e un’equità nell’erogazione delle cure a livello nazionale; il riordino della rete dell’offerta delle prestazioni ospedaliere e la ridefinizione degli standard assistenziali, al fine di ottenere un miglioramento nella qualità dell’assistenza e un riequilibrio dei ruoli tra ospedale e territorio; l’ulteriore efficientamento del sistema di valutazione e monitoraggio, grazie anche ad un’implementazione dei sistemi informativi regionali e l’utilizzo di indicatori processo/risultato.

Il percorso indicato dal Patto si muove entro margini finanziari stretti, dovendo affrontare costi crescenti per garantire l’accesso a farmaci e tecniche di cura innovative e offrire assistenza ad una popolazione sempre più anziana.

Essenziale sarà, quindi, non solo recuperare i margini di efficienza, ma anche riscrivere, al più presto, le nuove regole per dare certezza al funzionamento del sistema, prevedendo la revisione nei criteri di riparto tra le regioni delle disponibilità finanziarie del SSN e utilizzando l’indicatore Reddito Equivalente (e non l’ISEE) per valutare la posizione economica dell’assistito nella determinazione della compartecipazione alla spesa.

## **5. Relazioni trimestrali sulla legislazione di spesa**

### *5.1 Evoluzione del contesto ordinamentale*

La Relazione trimestrale sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi approvate nel periodo considerato e sulle tecniche di quantificazione dei relativi oneri è prevista dall’ordinamento contabile sin dal 1988 per permettere al Parlamento di cogliere con periodicità i più rilevanti aspetti metodologici concernenti le modalità con cui si svolge l’ordinario processo legislativo finanziariamente rilevante, avuto riguardo alla precipua angolazione delle tecniche utilizzate in ordine alle coperture finanziarie e alle quantificazioni degli oneri. La legge di contabilità assegna, dunque, a questo documento una funzione ben precisa: partendo dall’esame della singola legge, rendere edotto il circuito politico decisionale – *in primis* il Parlamento – dei problemi metodologici che si evidenziano nel processo deliberativo per gli aspetti finanziariamente rilevanti.

Le Relazioni quadrimestrali costituiscono, di conseguenza, anche la sede nella quale la Corte svolge riflessioni in ordine alla continua attuazione dell'ordinamento contabile quale è desumibile dalla singola legge ordinaria approvata, ivi compresa la stessa legislazione delegata. La Corte offre, in tal modo, una panoramica, la più completa ed aggiornata possibile, sul diritto contabile vivente, per evidenziare, al contempo, eventuali problematiche che consentano al decisore politico di assumere le determinazioni ritenute più opportune in ordine all'assetto normativo-contabile. Si tratta, dunque, di una funzione particolarmente pregnante in una fase, come quella in corso, in cui si assiste ad un rapido mutamento del quadro ordinamentale in materia di contabilità pubblica, in virtù dell'operare di vari meccanismi, tra cui, soprattutto, la sempre maggiore connessione tra l'ordinamento interno ed il quadro di regole di matrice comunitaria.

Ed è in quest'ultima cornice che si situano notoriamente le recenti modifiche costituzionali in materia di finanza pubblica, rispetto alla cui attuazione vengono svolte, nell'ambito delle Relazioni quadrimestrali, considerazioni e riflessioni, coerenti con le funzioni di garanzia che spettano alla Corte.

In un tale contesto è essenziale, altresì, che la Corte colga l'occasione, nelle varie Relazioni quadrimestrali, per sintetizzare l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in riferimento non solo agli istituti consolidati, ma anche alle implicazioni delle novelle ordinamentali. Impegnative si presentano, sotto questo profilo, anche le valutazioni delle conseguenze che la legislazione statale presenta sulla finanza pubblica degli enti pubblici territoriali in particolare, atteso che il nuovo primo comma dell'art. 97 Cost., pone un vincolo di equilibrio al livello della Pubblica Amministrazione complessivamente considerata. E non è un caso che, con il decreto-legge n. 174 del 2012, convertito dalla legge n. 213 del 2012, il Legislatore abbia espressamente previsto - nell'ambito della funzione ausiliaria della Corte dei conti nei confronti delle Assemblee legislative regionali - analisi periodiche sulla copertura delle leggi regionali di spesa, rispetto alle quali la Relazione quadrimestrale si pone, peraltro, come punto di riferimento metodologico, considerata anche la omogeneità, tra i vari livelli delle Pubbliche Amministrazioni, del quadro di regole in ordine alla copertura finanziaria.

Un ambito operativo, che potrebbe essere oggetto di ampliamento nelle Relazioni quadrimestrali, riguarda, al di là degli aspetti metodologici, gli approfondimenti sulle tecniche di quantificazione *ex ante* degli oneri di maggior rilievo, tenuto conto della documentazione offerta dal Governo nel corso dell'iter parlamentare delle leggi, peraltro non sempre esaustiva. Si tratta di un'attività certamente complessa, che richiede necessari interventi di carattere organizzativo e che va affrontata con grande cautela, ma su cui il lavoro da svolgere, nel panorama istituzionale del nostro Paese, presenta, come per tutte le attività, margini di miglioramento, anche tenuto conto delle modalità della decisione politico-legislativa, che non risultano sempre tali da permettere di cogliere in tutta la loro dimensione, anche temporale, gli effetti di modifiche talora profonde dell'ordinamento normativo. Si tratta di un punto cruciale in ordine alla credibilità delle decisioni finanziarie che si vanno ad assumere e su cui il sistema è chiamato ad esprimere un approccio dal livello qualitativo progressivamente superiore. Ciò anche tenendo conto sia dei confronti sempre più impegnativi, sotto questo profilo, con le competenti sedi comunitarie, sia della particolare attenzione richiesta in materia dalla giurisprudenza costituzionale, che, in più occasioni, ha ribadito che la copertura finanziaria, a garanzia del rispetto dell'art. 81 Cost., deve essere "credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale".

## *5.2 Relazioni quadrimestrali nel 2015*

Con riguardo all'attività svolta nel corso del 2015 sono state approvate tre Relazioni quadrimestrali, riferite, la prima, all'ultimo quadrimestre del 2014, mentre le altre due alle leggi di spesa approvate nel corso dei primi due quadrimestri dell'anno di riferimento. Si segnala, in riferimento al primo dei tre documenti citati, la previsione di un'Appendice, intesa ad evidenziare gli indirizzi di fondo delle posizioni assunte sui vari problemi metodologici emersi nel corso degli ultimi anni. Con tale approfondimento la Corte si è proposta di arricchire le valutazioni tradizionalmente dedicate all'esame delle leggi di spesa per rispondere alle esigenze poste dall'entrata in vigore del nuovo testo costituzionale relativo agli equilibri di bilancio e agli obiettivi di medio termine europei.

Numerosi sono i fenomeni rimarcati nelle tre Relazioni quadrimestrali citate. Se ne citano qui alcuni.

Si è continuato a registrare un diffuso utilizzo dell'istituto della clausola di neutralità, pur mancando, in alcuni casi, convincenti dimostrazioni in ordine alla relativa sostenibilità. Talvolta sembrerebbe trattarsi piuttosto di una clausola di stile che non l'esito di una adeguata ponderazione delle variabili rilevanti. Ciò, oltre a risultare in contrasto con il dettato della legge di contabilità, rischia di porre le premesse per un'incompleta applicazione della normativa (a meno di non ipotizzare ogni volta improbabili recuperi di produttività). Non va, peraltro, dimenticato che la mancata o inefficace soluzione del problema di una valutazione realistica degli oneri effettivi può creare le premesse per rendere necessario l'appostamento di nuovi stanziamenti nei bilanci successivi. Da questo punto di vista merita di essere ricordato che la giurisprudenza della Corte costituzionale ritiene insufficiente la mera apposizione in legge di una clausola di neutralità ai fini del giudizio circa il corretto assolvimento dell'obbligo di copertura, in presenza di oneri che si appalesano come ragionevolmente certi.

E' stato, altresì, sottolineato come si vada evidenziando un modello legislativo tale da accentuare, per un verso, le flessibilità già esistenti circa le modalità di gestione del bilancio e da prevedere, per altro verso, in non pochi casi esplicite deroghe di settore all'ordinamento contabile in vigore. Si tratta di due fenomeni di cui è stata sottolineata la particolare delicatezza, attese le evidenti implicazioni anche in termini di trasparenza e controllabilità dell'uso delle risorse pubbliche.

Vengono in rilievo, al riguardo, diversi principi di contabilità pubblica, con le conseguenti ricadute in tema di uso delle risorse intermedie, quali la significatività e la trasparenza del bilancio dello Stato.

Da questo punto di vista la garanzia migliore rimane quella fornita dalla gestione ordinaria del bilancio. Tale assunto comporta una riflessione anche sul tema immediatamente correlato, relativo alle reali possibilità di controllo ai vari livelli, ad opera delle istituzioni a ciò deputate. Il continuo ricorso alle diverse forme di gestioni fuori bilancio, ormai da lungo tempo esclusivo per determinati tipi di intervento (come per le calamità naturali, ad esempio, per la gestione di alcune forme d'incentivo all'attività economica), è indirettamente indicativo di un'inadeguatezza delle ordinarie procedure di bilancio rispetto alle esigenze di flessibilità nella gestione di determinati comparti.

E' stato, altresì, rimarcato l'operare in dimensioni rilevanti di tecniche consistenti nell'inclusione degli effetti indiretti nel calcolo degli oneri netti ovvero nella prospettazione delle coperture, anche al di fuori della sede più fisiologica costituita dalla sessione di bilancio. La Corte ha avuto modo di sottolineare la problematicità di tali tecniche in ordine alla garanzia dell'allineamento temporale tra oneri e coperture, nonché

per quanto concerne una quantificazione sufficientemente sostenibile delle dimensioni di tali effetti.

Altro frequente fenomeno segnalato con particolare attenzione – tale da dare adito anche a considerazioni di carattere anche istituzionale – riguarda il demandare a norme sub-primarie la definizione degli aspetti finanziari per quanto riguarda la fase sia dell'individuazione degli oneri sia del reperimento delle occorrenti fonti di copertura, il che finisce con l'infondere nel sistema elementi di incertezza circa la portata finanziaria delle norme legislative.

E' stata, poi, messa in luce la tendenza a modificare i contenuti dei documenti di finanza pubblica con leggi ordinarie. Ciò è avvenuto anche con le leggi di stabilità ed introduce elementi di scarsa omogeneità ed organicità nell'ordinamento contabile, peraltro non ancora aggiornato. Il contenuto dei documenti di finanza pubblica, che, oltretutto, dovrebbe corrispondere a prescrizioni di carattere comunitario, finisce, in tal modo, con il risultare sovraccaricato di una serie di funzioni collegate a materie di varia portata.

Più in generale, è stato fatto rilevare come l'entrata in vigore del nuovo quadro di regole, di carattere soprattutto costituzionale, finisca con l'avere implicazioni anche in materia di assetto delle coperture finanziarie delle leggi ordinarie. Uno dei temi oggetto di valutazione ha riguardato, per esempio, le implicazioni, sotto questo aspetto, del vincolo di equilibrio strutturale, di cui al primo comma degli artt. 81 e 97 Cost.. Attesa la coesistenza di tali principi con quello, più tradizionale, di cui al terzo comma del citato art. 81, riferito all'obbligo di copertura, il problema è, infatti, se il regime delle coperture finanziarie delle leggi possa essere espresso in futuro solo in termini nominali (come si desume dal richiamato terzo comma) ovvero anche in termini strutturali, come potrebbe essere dedotto dai richiamati primi commi degli artt. 81 e 97 Cost..

La Corte ha avuto modo di sottolineare, al riguardo, la profonda connessione – resa ora esplicita – tra obbligo di copertura (che, costituzionalmente, attiene ad un vincolo in termini di flusso) e quadro (ugualmente di natura costituzionale) di obiettivi in materia di equilibrio dei bilanci e sostenibilità del debito pubblico, che, ai sensi dei richiamati artt. 81 e 97 Cost., fanno tra di loro sistema, interagendo ed evolvendo in un tutto unitario. Ciò significa che l'esame dei migliori assetti in materia di coperture finanziarie presenta più evidenti connessioni rispetto al passato, alla luce del nuovo quadro costituzionale e ordinamentale, con le problematiche che attengono agli obiettivi riferiti tanto ai vari saldi di bilancio (inclusa, al loro interno, la regola della spesa) quanto al debito delle pubbliche amministrazioni.

Un fenomeno di particolare rilievo è legato al fatto che si vanno configurando formule normative che, legate all'avvio di processi, difficilmente – e se non in via del tutto presuntiva – possono vedere legati i propri effetti finanziari a singoli esercizi con sufficiente certezza in ordine alle relative quantificazioni. Ciò proprio in quanto si tratta di effetti che si verificheranno nel tempo, essendo essenzialmente legati a comportamenti di individui ovvero all'andamento di variabili esogene, in entrambi i casi di difficile predeterminabilità: tale tendenza evidenzia l'opportunità, nel confezionare il prodotto legislativo, di ricorrere nella misura più efficace possibile all'istituto della clausola di salvaguardia, onde poter tenere legati, nel corso del tempo, gli andamenti degli oneri rispetto a quelli delle coperture. Ne consegue che, probabilmente, una riflessione più ampia sarebbe necessaria circa l'individuazione di modalità più flessibili di assolvimento dell'obbligo di copertura per gli aspetti riferiti all'ancoraggio al singolo esercizio, come ribadito dalla riformulazione dell'art. 81 Cost., che ha, infatti, confermato il principio

dell'annualità di bilancio cui si lega quella del vincolo di copertura per esercizio finanziario.

Permane il fenomeno, già segnalato in analoghe circostanze, relativo all'ampliamento delle garanzie a carico dello Stato. Si tratta di una decisione i cui contorni finanziari per lo più non sono noti in riferimento alla singola disposizione (ne manca, in qualche, caso la quantificazione intesa come limite massimo) ed i cui presumibili riflessi sul bilancio dello Stato, almeno per la quota prevedibilmente escutibile, dovrebbero essere sottoposti allo scrutinio di copertura, in base ai criteri dettati dalla giurisprudenza costituzionale, non essendo sufficiente il mero rinvio agli appositi capitoli obbligatori in essere nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, che dovrebbero essere dimensionati sulla legislazione vigente.

Sono state proposte considerazioni di sistema in riferimento all'innovativo complesso normativo di cui al decreto legge n. 65 del 2015, per la parte in cui sono regolati gli effetti della sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale in materia di adeguamenti pensionistici, allo scopo di ridurre l'impatto finanziario della pronuncia nei limiti consentiti dai saldi approvati. Il provvedimento ha, infatti, migliorato i saldi tendenziali peggiorati dalla sentenza, ponendo sulle previsioni di bilancio per l'anno in corso (assestamento del 2015) e per gli anni a venire il vincolo di tener conto degli effetti del provvedimento. E' venuto, in tal modo, a concretizzarsi un meccanismo di regolazione degli effetti finanziari della legislazione tale da far riferimento ai quadri in vigore di finanza pubblica, la cui tenuta finisce con lo svolgere la funzione di sostegno finanziario per la sistemazione contabile dei predetti effetti. Si realizza, dunque, nel far riferimento a variabili esterne rispetto al dato legislativo, un sistema che induce ad allentare il vincolo di contestualità tra le varie componenti finanziarie del singolo provvedimento, pur trattandosi nella fattispecie di un miglioramento di tendenziali peggiorati.

## **6. Certificazione dei contratti collettivi di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni**

Nella vigenza del blocco della contrattazione collettiva riguardante il trattamento economico dei dipendenti pubblici prevista dall'articolo 9 del decreto legge n. 78 del 2010, nel corso del 2015 la Corte ha esaminato, ai sensi dell'articolo 47 del decreto legislativo n. 165 del 2001, esclusivamente ipotesi di accordo aventi carattere ordinamentale.

In particolare, con delibera n. 1/SSRRCO/CCN/15 del 5 febbraio 2015, le Sezioni riunite hanno preso atto della inesistenza di costi a carico dell'erario derivanti dall'Ipotesi di Contratto Collettivo Nazionale Quadro per le modifiche dell'ACQ per la costituzione delle Rappresentanze sindacali unitarie per il personale dei comparti delle pubbliche amministrazioni e per la definizione del relativo regolamento elettorale.

Con successiva delibera n. 13/SSRRCO/CCN/15, le Sezioni riunite in sede di controllo hanno certificato il contratto collettivo nazionale quadro concernente l'introduzione di ulteriori elementi di flessibilità nelle modalità di recupero dei permessi per la partecipazione alle riunioni degli organismi direttivi fruiti in misura superiore ai contingenti previsti.

L'intervento negoziale si era reso necessario in quanto, a seguito della riduzione del cinquanta per cento del contingente complessivo delle prerogative sindacali (distacchi, aspettative e permessi), disposto dall'art. 7 del DL n. 90 del 2014, si era rivelato difficoltoso attuare il piano di compensazione previsto per il recupero delle eccedenze di permessi, fruiti nel periodo 2007-2010, secondo la ripartizione a suo tempo prevista

dall'accordo Nazionale Quadro del 3 novembre 2011. Al momento della entrata in vigore del citato art. 7, inoltre, alcune organizzazioni sindacali avevano già superato la metà del contingente dei permessi disponibili, con conseguente verificarsi di nuove eccedenze da recuperare.

La Corte, nel certificare positivamente l'ipotesi all'esame, nella considerazione che la riduzione delle prerogative sindacali spettanti negli anni successivi poteva ritenersi equivalente, da un punto di vista economico, al rimborso monetario delle ore fruite in eccedenza, ha sottolineato, peraltro, l'esigenza di un costante monitoraggio sull'utilizzo effettivo delle prerogative sindacali, anche allo scopo di verificare il funzionamento del nuovo sistema di rilevazione dei dati. La sovra fruizione delle prerogative sindacali, infatti, al di là delle modalità di recupero, introduce elementi di disordine e di incertezza nella gestione del personale delle amministrazioni, con particolare riferimento a quelle di piccole dimensioni ovvero alle ipotesi in cui sia indispensabile la sostituzione dei dipendenti in permesso o distacco per garantire il regolare svolgimento del servizio.

Da ultimo, con delibera n. 17/SSRRCO/CCN/15, è stata esaminata l'ipotesi di accordo collettivo nazionale per la disciplina del rapporto convenzionale degli specialisti ambulatoriali interni, dei veterinari e degli appartenenti alle altre professionalità sanitarie (biologi, chimici, psicologi), sottoscritta il 30 luglio 2015 dalla SISAC (Struttura Interregionale Sanitari Convenzionati) con la procedura prevista dall'articolo 52, comma 27, della legge 27 dicembre 2002, n. 289. La predetta ipotesi, priva di rilievo finanziario, presentava, peraltro, importanti contenuti ordinamentali - sottolineati nella citata delibera -, in quanto volta a completare, sul piano del concreto svolgimento della prestazione lavorativa degli specialisti ambulatoriali, il riordino dell'assistenza territoriale avviato con il decreto legge 13 settembre 2012, n. 158 (convertito dalla legge 8 novembre 2012, n. 189) e a raccordare la disciplina giuridica dei professionisti convenzionati con le disposizioni contenute nel decreto legislativo n. 150 del 2009, con particolare riferimento alle sanzioni disciplinari e alla finalizzazione delle componenti accessorie del compenso orario.

## **7. Audizioni parlamentari**

Anche nel corso del 2015, la Corte è stata in più occasioni chiamata a rendere valutazioni e a fornire analisi sui principali temi all'attenzione del Parlamento, riferendo in sede di audizione presso le Commissioni di Senato e Camera dei deputati.

Sette sono state le audizioni rese nell'anno, tre delle quali ormai consolidate nel tempo, in quanto incardinate nell'ambito del ciclo della programmazione di bilancio, mentre le altre quattro sono state sollecitate dal Parlamento, nel quadro dell'esame di specifici progetti di riforma istituzionale o con riferimento ad indagini avviate dalle Camere su tematiche di particolare interesse ed urgenza.

In particolare, la prima audizione (febbraio 2015) si è svolta presso la Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria nel quadro dell'indagine conoscitiva sulle prospettive di razionalizzazione delle banche dati in materia economico-finanziaria e sulle potenzialità e criticità del sistema di contrasto all'evasione fiscale. Nell'aprile, come di consueto, la Corte ha reso l'audizione sul Documento di economia e finanza presso le Commissioni bilancio riunite di Senato e Camera.

Il rilievo assunto nel dibattito di politica economica dal tema dell'impiego (e dei rischi connessi) degli strumenti finanziari derivati ha indotto il Parlamento a proporre una specifica indagine conoscitiva, nell'ambito della quale si colloca l'audizione resa dalla Corte davanti alla VI Commissione della Camera) nel mese di maggio.

Due rilevati tematiche di riforma istituzionale hanno successivamente impegnato la Corte, chiamata ad esprimere, nel corso del mese di giugno, le proprie valutazioni in Parlamento: la prima delle due audizioni, resa dinanzi alla I Commissione Affari costituzionali della Camera, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul disegno di legge in materia di "Riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche" (A.C. 3098); la seconda audizione si è svolta presso le Commissioni bilancio riunite di Senato e Camera ed ha riguardato le prospettive di riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio, oggetto di una specifica indagine conoscitiva parlamentare.

Infine, le audizioni tenute nei mesi di settembre e di novembre, entrambe riservate all'analisi e alla valutazione dei documenti programmatici di bilancio, hanno avuto per oggetto, rispettivamente, la Nota di aggiornamento del DEF e il disegno di legge di stabilità per il 2016.

### *7.1. Audizione sull'anagrafe tributaria*

La prima Audizione dell'anno, dedicata all'informatica per la fiscalità, ha consentito alla Corte di approfondire temi più volte affrontati in passato, ossia:

- la tracciabilità dei pagamenti, come strumento di contrasto all'evasione fiscale;
- la fatturazione elettronica, strumento di controllo e revisione della spesa pubblica e possibile strumento di contrasto dell'evasione fiscale;
- l'integrazione delle basi informative delle pubbliche amministrazioni;
- l'attività dei comuni nell'accertamento delle imposte sugli immobili;
- il possibile contributo dell'Anagrafe Tributaria nell'azione di recupero dei tributi locali;
- la capacità del sistema dell'Anagrafe Tributaria di interloquire con le altre banche dati pubbliche.

Nell'occasione, la Corte ha, innanzitutto, avuto modo di ribadire l'utilità che l'estensione dell'obbligo di pagamento tracciato, anche nel caso di transazioni di importo inferiore ai 1.000 euro, avrebbe avuto sulla *tax compliance* e sulla progressiva emersione di basi imponibili occultate.

Nella stessa direzione, si è sostenuto avrebbe operato un onere generalizzato di pagamento tracciato (mediante bonifici, carte, telefoni cellulari, ecc.), anche al di sotto della soglia allora fissata (1.000 euro), quale condizione generalizzata per il riconoscimento fiscale di spese ed oneri ai fini del reddito complessivo IRPEF.

Peraltro, gli approfondimenti svolti hanno fatto emergere l'opportunità di una piena utilizzazione delle moderne tecnologie, non solo ai fini della conoscibilità delle operazioni economiche (tracciamento dei pagamenti), ma anche per la gestione dei fatti amministrativi (fatturazione elettronica). A parere della Corte, l'intervento in materia di fatturazione elettronica avrebbe dovuto riguardare la generalità dei soggetti IVA, nella considerazione che la prevista obbligatorietà avrebbe dovuto comportare l'eliminazione di adempimenti onerosi e poco funzionali come quelli relativi allo "spesometro".

L'analisi ha, inoltre, confermato l'esigenza di una più forte integrazione e razionalizzazione delle basi informative pubbliche, superando duplicazioni e mancanze di coordinamento e operando, in via soprattutto preventiva, per garantire la migliore qualità dei dati

Una strategia di unificazione delle infrastrutture IT, oltre a consentire forti economie di scala, costituisce un fattore abilitante per una concreta condivisione di obiettivi indispensabili per la crescita dell'intero Paese.

A giudizio della Corte, la condivisione del patrimonio informativo detenuto dall'Amministrazione finanziaria costituisce condizione necessaria, ma non sufficiente,

per un' incisiva partecipazione degli enti locali all' azione di contrasto dell' evasione tributaria. Auspicabile appare l' adozione di opportuni interventi volti non tanto ad accrescere il volume, già significativo, di elementi conoscitivi, ma, piuttosto, ad incidere sulle procedure di "lavorazione" del dato, implementando moduli operativi tali da automatizzare il processo di integrazione tra i diversi sistemi informatici.

Per quanto attiene al supporto che l' Anagrafe Tributaria potrebbe fornire al mondo delle autonomie territoriali, a parere della Corte esso avrebbe dovuto, in primo luogo, svilupparsi nella direzione di un' armonizzazione dei processi e delle attività di gestione dei contribuenti, integrando il supporto fornito in materia di tributi statali, oggi disomogeneo sul piano territoriale, con quello relativo ai tributi locali.

L' integrazione o l' interoperabilità dell' Anagrafe Tributaria con le banche dati di altre amministrazioni pubbliche dipende, peraltro, da come queste amministrazioni, a loro volta, acquisiscono e catalogano le informazioni che richiedono ai cittadini. Uniformare a monte queste regole di acquisizione dei dati, arrivando gradatamente alla sola trasmissione telematica delle informazioni e prevedendo sempre l' inserimento nei modelli di comunicazione dei codici fiscali dei cittadini che sono chiamati a compilarli, avrebbe l' effetto di agevolare e accelerare il processo di integrazione delle banche dati delle pubbliche amministrazioni con l' Anagrafe Tributaria.

## *7.2. Audizione sul Documento di economia e finanza 2015*

Nell' audizione resa nel mese di aprile sul DEF 2015, la Corte ha sviluppato le proprie considerazioni lungo due direttrici principali.

La prima parte è stata dedicata all' esame dei quadri tendenziali e programmatici resi noti dal DEF, al fine di evidenziare quelli che, ad avviso della Corte, apparivano aspetti suscettibili di approfondimenti o di chiarimenti e quelli che sottendono punti critici per la gestione presente e futura della politica di bilancio. In una seconda parte, erano richiamate analisi maturate a più ampio raggio dalla Corte sulle prospettive per l' Italia, in una fase di grandi (e per alcuni versi inattese) opportunità, ma anche di rischi.

Sotto questo profilo, le questioni più complesse, oltre che ai correttivi necessari per rimanere nel percorso di riequilibrio del bilancio pubblico e, principalmente, del debito, riconducevano alla percezione che la pressione derivante dagli obiettivi di bilancio ponesse sullo sfondo i ritardi nella ridefinizione di competenze ed assetti istituzionali. Ritardi, a loro volta, alla base di crescenti divari a livello territoriale nella prestazione dei servizi alla collettività e, soprattutto, della diffusione nel sistema di elementi di incertezza, che costituiscono la controindicazione maggiore in un progetto di rilancio solido dell' attività produttiva e degli investimenti.

Nel corso dei mesi che hanno preceduto la presentazione del DEF 2015, si è assistito ad un rapido mutamento nella valutazione dei mercati e degli operatori economici in relazione alle prospettive dell' area dell' euro. Se, verso la fine del 2014, predominava il timore che l' area potesse addirittura entrare in una fase di deflazione (la riduzione dell' inflazione appariva molto marcata, soprattutto nei paesi periferici), si era successivamente diffuso un maggiore ottimismo.

Si sono concretizzati, in poco tempo, diversi elementi favorevoli che definivano una combinazione straordinariamente positiva: mutamento di regime della politica della Banca Centrale Europea e drastica caduta delle quotazioni del petrolio, cui si accompagnava un ampio deprezzamento del tasso di cambio dell' euro nei confronti del dollaro, favorito dall' attesa di una fase di aumento dei tassi d' interesse da parte della Federal Reserve.

Tale combinazione di fattori esterni faceva sì che le misure espansive previste con la legge di stabilità per il 2015 si trovassero ad operare in un contesto migliore di quello atteso e con aspettative più distese di quelle prevalenti fino alla fine del 2014.

Ma, ad avviso della Corte, le incertezze ancora insite nel quadro internazionale e l'efficacia delle misure assunte dalle autorità monetarie suggerivano di guardare a questi sviluppi con prudenza. Inoltre, nel caso italiano, la trasmissione degli impulsi positivi verso una ripresa dell'occupazione apparivano strettamente legate alla capacità dei nuovi fattori favorevoli di tradursi nella riattivazione di un adeguato flusso di investimenti. Nel 2014 l'economia italiana registrava, infatti, a consuntivo un'ulteriore contrazione della spesa per investimenti, inferiore a quella registrata nel 2013 ma, comunque, ben più rilevante di quelle che erano le indicazioni di pre-consuntivo.

Come emergeva dalle elaborazioni che la Corte ha fornito al Parlamento in occasione dell'audizione, l'azione del Governo continuava a misurarsi con vincoli molto stretti. Ove gli elementi che compongono il quadro macroeconomico e di finanza pubblica del DEF si fossero combinati con un minor livello di efficacia delle misure assunte con la legge di stabilità, gli spazi di manovra sarebbero risultati, secondo la Corte, molto ridotti.

Più che nel recente passato, le condizioni esterne favorevoli offrivano alle economie dell'Unione opportunità che era indispensabile cogliere per portare a compimento i processi di riforma avviati e trarne i benefici in termini di crescita. Una opportunità della quale appariva ben avvertito il Governo allorché, nell'impianto di finanza pubblica del DEF, prevedeva di utilizzare le risorse, ancorché esigue, che dovessero derivare da un miglioramento dei saldi per rafforzare il processo di riforma. E a tale finalizzazione avrebbero dovuto essere conservate, secondo l'opinione della Corte.

Risultava, pertanto, condivisibile la linea del Governo che, nel rivedere l'operare della clausola di salvaguardia in presenza di margini di manovra più consistenti, non rinunciava all'intervento in aree di spesa indicate da tempo come ancora fonti di uscite eccessive ed inefficaci, con la determinazione, ma, anche, con la gradualità consentita dalle nuove condizioni.

La Corte sottolineava, poi, che dalla situazione determinatasi dovesse provenire uno stimolo in più per una rapida definizione di riforme economiche e istituzionali volte a rendere più sostenibili e adeguate alle nuove condizioni economiche la gestione dei servizi pubblici. Esse potrebbero risultare ancora più efficaci, ove consentissero di recuperare condizioni di certezza di operatori e imprese nel rapporto con le amministrazioni pubbliche.

Il ridisegno realistico dei fabbisogni da garantire per i servizi, nonché la ridefinizione dei confini delle prestazioni offerte ai cittadini, avrebbe consentito di evitare i rischi del sovrapporsi di interventi spesso volti ad una "resa finanziaria", che finisce per penalizzare proprio le amministrazioni più virtuose.

In conclusione, per l'Italia, forse ancor più che per gli altri paesi, se appariva importante un abbassamento degli oneri per interessi per risollevarne la redditività delle imprese, migliorarne il merito di credito e garantire un adeguato sostegno finanziario al sistema produttivo, si rendeva indispensabile che, in un contesto caratterizzato da maggiori spazi di intervento, grazie soprattutto ad una riduzione della spesa per interessi, l'azione pubblica fosse indirizzata a dar maggior forza alle misure volte ad incrementare il potenziale di crescita del Paese.

### *7.3. Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sugli strumenti finanziari derivati.*

Secondo le stime ufficiali, a fine 2014, il “valore nozionale” degli strumenti derivati su debito ammontava, in Italia, a circa 160 miliardi (quasi il 9 per cento sul totale dei titoli di Stato in circolazione), mentre il valore di mercato (il c.d. “*mark to market*”) segnava una perdita potenziale di circa 42 miliardi. Tale valore negativo rappresenta l'onere che lo Stato italiano avrebbe sostenuto nell'ipotesi teorica che i contratti su derivati in essere fossero stati estinti anticipatamente alla fine del 2014. La rapida crescita di questa perdita potenziale, che si è registrata negli ultimi tempi, deve essere attribuita alla contestuale discesa dei tassi d'interesse e al deprezzamento dell'euro rispetto ai livelli massimi che si collocano nel 2008.

Il rilievo assunto nel dibattito di politica economica da un tema così delicato ha spinto il Parlamento ad avviare una indagine conoscitiva specifica affidata alla VI Commissione della Camera.

L'audizione richiesta alla Corte dei conti nell'ambito di detta indagine è stata focalizzata sulle attribuzioni demandate all'Istituto e, in particolare, sulla portata e sui limiti della funzione di controllo esercitata con riguardo ai “derivati”, come strumento rilevante nella gestione del debito pubblico.

Il quadro normativo e dei controlli è, tuttavia, molto articolato, nel senso che, a fronte di un rilievo quantitativo dei derivati sottoscritti dall'Amministrazione centrale ben superiore a quello degli enti territoriali (160 miliardi contro circa 25 miliardi ad inizio 2015), la regolamentazione normativa, i vincoli e i divieti via via rafforzati e gli stessi compiti di controllo affidati alla Corte risultano assai più penetranti e determinanti proprio con riguardo alle realtà territoriali.

Nell'audizione parlamentare la Corte ha riferito puntualmente sull'attività di controllo che l'Istituto, soprattutto attraverso le proprie Sezioni regionali, ha svolto e seguita a svolgere, al fine di verificare il rispetto del complesso apparato di regole che oggi disciplina la materia del ricorso al debito e, in particolare, agli strumenti derivati da parte degli enti locali, anche al fine di sanzionare le gestioni non consentite.

E' stato ricordato come, fino dall'inizio del decennio scorso, la Corte abbia sottoposto ad un attento monitoraggio il fenomeno montante dei derivati, nell'ambito dell'analisi della gestione complessiva delle Amministrazioni locali controllate e con lo scopo di sottoporre a verifica la rispondenza a criteri di regolarità contabile e di sana gestione finanziaria.

Un impegno della Corte documentato dal costante riferire al Parlamento, nella forma dell'audizione (si richiamano quella del novembre 2004 “Analisi del fenomeno dell'indebitamento in un campione di enti locali” e quella del febbraio 2009 “Indagine conoscitiva sull'utilizzo e la diffusione degli strumenti di finanza derivata e delle cartolarizzazioni nelle Pubbliche Amministrazioni”) o dei referti annuali sulla finanza territoriale. Proprio alla luce dei rischi e dei punti critici che tale monitoraggio consentiva di porre in evidenza, l'Istituto ha esercitato una funzione di stimolo per un adeguamento normativo e delle regole nella direzione di una progressiva “chiusura” alle operazioni finanziarie ad alto grado di azzardo, come nel caso degli strumenti derivati. Una linea di maggiore rigore sulla quale si è favorevolmente espressa la stessa Corte Costituzionale, che ha sancito la legittimità delle disposizioni previste per il contenimento del fenomeno della finanza derivata (C.C. sentenza n. 52 del 2010).

Nel confermare la piena disponibilità a dare seguito ad ulteriori specifiche indicazioni provenienti dal Parlamento dirette ad approfondire le valutazioni sugli esiti del ricorso agli strumenti finanziari derivati da parte delle Amministrazioni centrali dello

Stato nel quadro della più generale analisi della gestione del debito pubblico, la Corte ha ritenuto opportuno, nelle conclusioni del documento prodotto in audizione, enunciare alcune riflessioni di metodo.

Si è, in particolare, posto in evidenza come diversi siano i profili cui avere riguardo per il processo di innovazione finanziaria e per lo sviluppo del mercato degli strumenti derivati che ne è un portato. Non sottovalutando che il lavoro dei regolatori si fa più complesso, dovendo intervenire su di una realtà in movimento, piuttosto che regolare l'esistente.

Occorre, pertanto, rifuggire dalle semplificazioni nelle quali si rischia di incorrere quando ci si proponga di valutare ex post il comportamento di un operatore che registri un *fair value* negativo degli strumenti finanziari derivati nel proprio portafoglio.

Per pervenire a conclusioni che individuino eventuali errori compiuti nella gestione finanziaria occorrerebbe, infatti, condurre istruttorie riferendosi al momento in cui l'operazione fu conclusa, alla situazione dei mercati in quel momento, alle informazioni di cui l'operatore in questione disponeva, alla specifica situazione finanziaria nella quale versava e alla percezione che di quella situazione avevano i mercati. Il che involge una valutazione tecnicamente complessa, che non può certo esaurirsi nella mera constatazione di un valore negativo o positivo del *fair value*, ma richiede una attenta considerazione delle condizioni nelle quali i mercati in generale, e quello specifico operatore, si trovavano nel momento in cui l'operazione fu stipulata. Occorre, inoltre, tener presente che difficilmente quel giudizio potrà essere conclusivo e non controverso.

Al di là di tali considerazioni di ordine generale, la Corte dei conti ha ribadito come, sul fronte dei derivati delle Autonomie territoriali, gli elevati e crescenti profili di criticità e l'inadeguatezza degli apparati preposti alla loro gestione richiedono la continuazione ed il rafforzamento del monitoraggio, da tempo attivato dall'Istituto ed inteso alla salvaguardia della tenuta dei conti degli Enti territoriali, anche in una prospettiva di medio/lungo termine.

#### *7.4. Audizione sulla riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*

Nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul disegno di legge in materia di Riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche (AC 3098), la Corte ha reso una audizione nel giugno 2015, davanti alla I Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati.

L'audizione era stata preceduta da una prima audizione in Senato (ottobre 2014), nella quale la Corte aveva effettuato una valutazione del disegno di legge delega, affrontando le tematiche di maggiore rilievo delle materie in esso disciplinate, e si era resa disponibile a fornire al Parlamento il proprio supporto in relazione ad ulteriori esigenze informative.

Nel confermare le valutazioni fornite in quella sede sul complessivo disegno di legge in discussione l'audizione 2015, ha riguardato valutazioni sulle modifiche intervenute in sede di discussione parlamentare, rilevando preliminarmente che buona parte delle indicazioni fornite avevano trovato positivo riscontro. E' il caso, in particolare, dei criteri per il riordino delle norme in materia di amministrazione digitale e delle norme per la semplificazione procedurale e il contrasto alla corruzione. Relativamente a tale ultimo aspetto, la Corte ha ribadito, peraltro, la necessità che, in ordine all'adeguamento delle misure di prevenzione, non vi siano arretramenti rispetto agli standard ormai consolidati in tutti i Paesi economicamente e socialmente più avanzati.

Sono stati, viceversa, nuovamente espressi dubbi e perplessità sui criteri per l'esercizio della delega in materia di riordino della disciplina della dirigenza pubblica (il

cui impianto non risultava essere stato sostanzialmente modificato in esito al dibattito parlamentare) riguardanti nel dettaglio:

- la necessità di contemperare la flessibilità dei modelli organizzativi con la salvaguardia di un effettiva autonomia dei dirigenti nei confronti degli organi politici;
- la non adeguata considerazione delle competenze specifiche dei potenziali interessati in relazione alle modalità per la selezione dei soggetti ai quali conferire incarichi dirigenziali;
- le probabili difficoltà della gestione del ruolo unico della dirigenza, che rischia di innescare una sorta di conflittuale concorrenza tra le diverse amministrazioni per la individuazione dei candidati migliori;
- il non chiaro riparto di ambiti tra legge e contrattazione collettiva relativamente al trattamento economico dei dirigenti;
- i dubbi di costituzionalità in ordine all'istituzione di ruoli unici anche per i dirigenti delle amministrazioni non statali, alla luce del disposto art. 117 della Costituzione, che attribuisce alle Regioni la potestà legislativa esclusiva sull'ordinamento del proprio personale e su quello degli enti locali presenti nel territorio;
- le possibili ricadute finanziarie della disciplina relativa ai segretari comunali e provinciali.

La Corte poi, si è poi soffermata sulla previsione concernente l'esclusiva responsabilità dei dirigenti per danni conseguenti all'attività gestionale, sottolineando preliminarmente che la materia della responsabilità per danno erariale, anche alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale, attiene all'ordinamento civile e non all'organizzazione amministrativa, con conseguente scarsa attinenza della previsione con l'oggetto specifico dell'intervento legislativo all'esame.

Con riferimento, infine, alla disciplina delle società partecipate, pur prendendo atto positivamente di alcune significative modifiche apportate al testo originario, la Corte ha sottolineato nuovamente la necessità che le deroghe alla disciplina civilistica nelle ipotesi di crisi aziendali fossero meglio dettagliate e maggiormente circoscritte, allo scopo di non alterare il regime della concorrenza e di non scoraggiare i soggetti disposti a concedere credito ai predetti Enti.

#### *7.5. Audizione sulla riforma del bilancio*

Nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla futura legge di bilancio unificata, la Corte è stata chiamata, nel giugno 2015, a rendere una audizione presso le Commissioni riunite di Senato e Camera. Nel proprio intervento in Parlamento, la Corte ha affrontato le tematiche principali del disegno di riforma, esprimendo valutazioni e rilievi.

Per quanto concerne i termini di applicazione della nuova disciplina, l'interpretazione che rinvia alla sessione di bilancio per il 2017 è apparsa quella più realistica, soprattutto per motivi pratici.

Quanto alla questione relativa alla definizione dei contenuti e dell'articolazione di ciascuna delle due sezioni (a legislazione variata e a legislazione vigente) della futura legge di bilancio di cui all'art. 15 della legge n. 243 del 2012, è stato sottolineato che la riproposizione nell'ordinamento della distinzione tra legislazione vigente e legislazione variata sembra implicare, in termini abbastanza consequenziali, anche quella dell'attuale assetto di fondo che distingue, nella ripartizione della spesa, tra quota non rimodulabile e quota rimodulabile. Nelle linee di base, tale assunto conferma una struttura ordinamentale, in virtù della quale la modifica dei parametri sottostanti alla spesa non rimodulabile è confinata all'area della legislazione variata, mentre tutta la restante

funzione di rideterminazione degli stanziamenti è affidata alle possibilità d'intervento nell'area a legislazione vigente.

In riferimento all'opportunità di predisporre un autonomo prospetto di copertura della legge di bilancio, ovvero escludere tale predisposizione, è stato ribadito l'orientamento inteso a privilegiare la seconda opzione, intendendo, dunque, la copertura della legge di bilancio come rispetto del saldo programmatico. In sostanza, i punti da sottolineare in tema di copertura della legge di bilancio, si possono così riassumere: l'unico vincolo è quello del rispetto degli obiettivi derivanti dalla normativa eurounitaria, così come interpretata ed attuata in base ai documenti di programma e come viene statuito, d'altro canto, dall'art. 14 della legge n. 243; la legge di bilancio potrebbe pertanto anche presentare un saldo negativo, alle condizioni consentite; in riferimento alla futura prima sezione della legge di bilancio è da ritenere superato, anche in quanto non previsto dalla legge n. 243, il precedente vincolo in termini di copertura degli oneri correnti della legge di stabilità.

Quanto ai margini di flessibilità applicabili sia in sede di formazione che in sede di gestione del bilancio, è apparso evidente che, a regime, la nuova legge di contabilità è chiamata a riassorbire le eccezioni in essere, individuando un assetto conforme e coerente con la distinzione di base tra legislazione vigente e legislazione variata. Ciò implica l'esigenza di tener fermo l'orientamento di fondo per cui la spesa non rimodulabile può essere modificata, nei suoi parametri di supporto, modificando la legislazione di base, mentre quella rimodulabile utilizzando l'area della fissazione della legislazione vigente.

Sui tempi di presentazione dei documenti programmatici e legislativi di sessione, si è ritenuto che i vincoli comunque da rispettare nella eventuale rimodulazione dei termini di presentazione di tali documenti, attengono ad almeno tre esigenze: la piena disponibilità di tutto l'apparato informativo di natura statistica, che costituisce il naturale ed indispensabile presupposto per la elaborazione di documenti aggiornati avuto riguardo all'evoluzione delle variabili di riferimento; la disponibilità, comunque, per il Parlamento di un arco di tempo sufficiente per l'approvazione del documento programmatico presentato dal Governo, attraverso le eventuali indagini conoscitive e gli approfondimenti del dibattito che fossero ritenuti elemento essenziale per una decisione meditata; l'esplicitazione di tutte le premesse metodologiche e delle ipotesi sottostanti ai quadri, tendenziali e programmatici, oggetto della decisione del Governo, così come verificata dall'Ufficio parlamentare di bilancio ed approvata dal Parlamento.

Altre questioni ordinamentali affrontate hanno riguardato il problema del rispetto dei limiti di contenuto della prima sezione della legge unificata di bilancio, le relazioni tecniche, le coperture "a debito", il tema delle coperture anche in termini strutturali, i c.d. "effetti indiretti" e le implicazioni del maggior utilizzo dello strumento del decreto legislativo.

#### *7.6. Audizione sulla Nota di aggiornamento del DEF 2015*

Alla fine del mese di settembre, la Corte è stata chiamata ad esprimere le proprie valutazioni sulla Nota di aggiornamento del DEF 2015 che, congiuntamente con la Relazione al Parlamento 2015, traccia le linee programmatiche per il quadro dell'economia e della finanza pubblica per il periodo 2016-2019.

L'alto grado di incertezza nell'economia internazionale e le difficoltà di lettura in prospettiva dei primi segnali di uscita dell'economia italiana dalla lunga recessione rendevano, a quel momento, particolarmente complessa la valutazione della programmazione economico-finanziaria esposta nella Nota. La Corte osservava, al riguardo, che una più compiuta valutazione delle scelte del Governo per il quadriennio

2016-2019 sarebbe stata possibile solo quando, da un lato, le tendenze rilevate nel primo semestre dell'anno in corso (e alla base di un quadro macroeconomico italiano più positivo di quello presentato lo scorso aprile) fossero state verificate alla luce delle nuove condizioni prodottesi con la crisi dei mercati emergenti e delle grandi economie della Cina e della Russia; dall'altro, quando il quadro programmatico enunciato nella Nota si fosse tradotto nella manovra di bilancio, puntualmente articolata in interventi sulla spesa e sulle entrate ed affidata alla legge di stabilità per il 2016.

In ogni caso, ripercorrendo il disegno complessivo della programmazione economico-finanziaria per il quadriennio 2016-2019, la Corte ha offerto, in sede di audizione, prime osservazioni su quegli aspetti che, proprio a ragione della forte incertezza, richiedevano una particolare attenzione.

Il rialzo delle stime di crescita e la preoccupazione di non incidere in senso negativo sui primi segnali di uscita dalla recessione hanno spinto il Governo, nella Nota di aggiornamento, ad una ulteriore revisione della strategia di fiscal policy e degli obiettivi di convergenza verso l'equilibrio strutturale di bilancio (OMT).

Nelle intenzioni del Governo, la revisione del quadro programmatico era presentata come funzionale a consolidare la ripresa appena avviata e ad accelerare il rientro verso i livelli di attività economica pre-crisi. Veniva in tal modo riproposta la scelta, già maturata in occasione della precedente legge di stabilità, di accompagnare la conservazione di un profilo discendente dell'indebitamento nominale con l'adozione di misure di tipo espansivo, assumendo consapevolmente un allentamento del rigore di bilancio.

Secondo la valutazione del Governo, l'ulteriore rimodulazione del percorso di rientro del disavanzo pubblico, proposta nella Nota di aggiornamento, avrebbe consentito di elevare il tasso di crescita del Pil all'1,6 per cento nel biennio 2016-17 e di conseguire un vantaggio complessivo di prodotto di circa un punto al 2019. A fronte di tale vantaggio atteso, il più lento miglioramento dei conti pubblici avrebbe conservato, pur sempre, un avanzo primario in crescita dello 0,5 per cento in media annua nel periodo considerato (contro lo 0,7 per cento annuo prospettato nel DEF dell'aprile 2015).

Questo scambio fra maggiore crescita, da una parte, e minore velocità di riduzione del deficit, dall'altra, costituiva il cardine della strategia di politica di bilancio definita nella Nota. Implicito, in questa opzione, era il riconoscimento, da parte del Governo, che il miglior andamento dell'economia manifestatosi nel corso del 2015 fosse riconducibile anche al minor grado di restrizione fiscale deciso lo scorso anno.

Un motivo ulteriore addotto a favore di un'intonazione della politica fiscale "più favorevole alla crescita" era la preoccupazione sulla tenuta del quadro economico internazionale. Il rallentamento dell'area dei paesi emergenti, che ha sostenuto la domanda mondiale nel lungo periodo di contrazione dell'economia europea, cominciava a costituire, infatti, un rischio evidente per il consolidamento della ripresa in corso. Una politica fiscale più accomodante avrebbe permesso, da questo punto di vista, di bilanciare un possibile indebolimento della domanda estera con un maggiore contributo di consumi e investimenti.

Il rischio di deflazione e di interruzione della timida ripresa in atto, con le relative implicazioni per la sostenibilità del debito, era, del resto, ben presente nel dibattito di politica economica e argomento di attenzione da parte delle Istituzioni europee, come confermano le preoccupate valutazioni espresse, proprio in quei giorni, dalla Banca centrale europea, intenzionata ad attivare ancora strumenti di espansione monetaria, se ritenuti necessari.

La Nota ridisegnava, quindi, il percorso di rientro del deficit, rinviando l'obiettivo di medio termine di azzeramento del saldo strutturale al 2018.

Tale ridisegno della manovra di finanza pubblica, così come proposto nella Nota, restava soggetto all'approvazione, oltre che del Parlamento a maggioranza assoluta, da parte delle Autorità europee, che dovranno verificarne la coerenza rispetto alle prescrizioni del Patto di stabilità. A tal fine, il Governo ha inteso avvalersi pienamente del margine previsto per l'attivazione delle riforme strutturali, richiedendo, inoltre, l'ammissibilità del ricorso alla "clausola degli investimenti".

Un ulteriore margine, non scontato nei saldi di bilancio, era riferito al possibile riconoscimento, da parte della Commissione Europea, dei costi eccezionali relativi all'accoglienza degli immigrati.

La valutazione espressa dalla Corte sull'impianto programmatico del Governo è stata di segno positivo: nel complesso, infatti, le ipotesi che alla base della Nota sono apparse ragionevoli e la stessa richiesta di flessibilità in sede europea presentava una sua propria plausibilità. Cionondimeno, risultava il permanere di potenziali elementi di fragilità nel percorso programmatico di finanza pubblica, attinenti alla tenuta del quadro di riferimento e alla composizione della manovra.

Dato l'andamento tendenziale previsto per i saldi, l'allentamento della correzione di bilancio non risultava pregiudicare, comunque, un rientro del disavanzo di dimensioni significative, con un indebitamento che, a fine 2016, risulterebbe comunque più vicino al 2 che al 3 per cento. Un simile contenimento del deficit risultava consentire una messa in sicurezza dei conti rispetto all'originale parametro di Maastricht e rappresentare, per questa ragione, un elemento rassicurante per i mercati. Al contempo, si rilevava che tale decisione riduceva naturalmente i margini di protezione rispetto a una valutazione che poteva rivelarsi troppo ottimistica degli andamenti tendenziali. Da questo punto di vista, la gestione del bilancio risultava esposta agli effetti di una perdita di fiducia, incompatibile con l'attuale impostazione della manovra di finanza pubblica.

La manovra è stata, poi, considerata, oltre che nella sua dimensione, nella sua composizione. Anche in questo caso, il quadro prospettato dal Governo è risultato in linea con le attese dei mercati, basandosi su un contemporaneo abbassamento delle imposte e della spesa. Proprio la capacità di ridurre il livello delle uscite primarie potrebbe rivelarsi il fattore chiave nel giudizio che andrà formandosi sulla sostenibilità delle scelte di bilancio prospettate nella Nota. Ridurre la spesa significa, infatti, muoversi lungo un'ipotesi di progressivo restringimento della sfera occupata dall'operatore pubblico, fatto che, pur considerando i passi già compiuti in questo senso, costituirebbe una discontinuità rispetto agli andamenti di lungo periodo. Il conseguimento di adeguati risultati nel controllo della spesa è apparso, pertanto, come il più importante fra i fattori di credibilità delle scelte di finanza pubblica.

Dovranno, inoltre, essere approfondite le implicazioni sulla crescita del percorso di riduzione fiscale annunciato, anche tenendo presente l'incertezza che è stata generata dal susseguirsi di scelte a volte contraddittorie, in particolare, in materia di imposizione patrimoniale.

Infine, è stata sottolineata, ancora una volta, la necessità che le risorse liberate da un più graduale processo di convergenza agli equilibri di bilancio siano destinate ad interventi in grado di incidere sul potenziale di crescita del Paese. Di qui l'urgenza di rimuovere gli ostacoli che, come spesso sottolineato dalla Corte e da ultimo nel Rapporto di coordinamento 2015, rallentano la realizzazione di una politica di ammodernamento delle infrastrutture che potrebbero trovare nuovo impulso grazie all'operare della clausola degli investimenti. Tali interventi richiedono, peraltro, un più stabile assetto delle competenze tra livelli di governo ed un coerente quadro di responsabilità

organizzative, decisionali e finanziarie che riducano le incertezze che oggi condizionano anche l'operatore pubblico.

#### *7.7. Audizione sul disegno di legge di stabilità per il 2015*

A poco più di un mese dall'audizione sulla Nota di aggiornamento del DEF, la Corte è stata nuovamente impegnata in Parlamento, rendendo la consueta audizione sul disegno di legge di stabilità per il 2016, al quale è affidato il compito di individuare gli strumenti di intervento per dare attuazione al disegno programmatico 2016-2019.

Nella valutazione del disegno di legge di stabilità, l'aggravarsi del grado di incertezza che caratterizza l'economia internazionale costituisce il dato di fondo più significativo, poiché esso è destinato a riverberarsi, nell'orizzonte della previsione, su un'economia italiana la cui ripresa, dopo una così lunga fase recessiva, è per ora basata su dati incoraggianti ma non univoci.

In particolare, il rallentamento dell'area dei paesi emergenti, che ha sostenuto la domanda mondiale nel lungo periodo di contrazione dell'economia europea, costituisce, infatti, un rischio evidente per il consolidamento della ripresa in corso.

Il rischio di deflazione e di interruzione della ripresa in atto, con le relative implicazioni per la sostenibilità del debito rendono, pertanto, condivisibile, ad avviso della Corte, la preoccupazione del Governo di non incidere in senso negativo sulle prospettive del Paese, operando una revisione della politica di bilancio funzionale a consolidare la ripresa appena avviata e ad accelerare il rientro verso i livelli di attività economica pre-crisi.

Come in occasione della legge di stabilità dello scorso anno, si è deciso, dunque, di accompagnare la conservazione di un profilo discendente dell'indebitamento nominale con l'adozione di misure di tipo espansivo, assumendo consapevolmente un rallentamento della convergenza verso l'equilibrio di bilancio.

Nel complesso, le misure proposte con la legge di stabilità sembrano rispondere ad un disegno preciso: potenziare i segnali di ripresa riconducibili ad una crescita della domanda interna, concentrando l'utilizzo delle limitate risorse disponibili (al netto di quelle necessarie a disinnescare le clausole di salvaguardia) sul rafforzamento della domanda delle famiglie e sulla riduzione degli oneri che gravano sul mondo delle imprese dando, per questa via, impulso alla ripresa dell'occupazione. In tema di investimenti infrastrutturali si mira a interrompere il progressivo calo, orientando le risorse su quelli su cui è possibile (e necessario) attivare il concorso europeo.

Una scelta di politica economica che utilizza al massimo gli spazi di flessibilità disponibili, riducendo esplicitamente i margini di protezione dei conti pubblici e lascia sullo sfondo nodi irrisolti (clausole, contratti pubblici, pensioni) e questioni importanti (quali un definitivo riassetto del sistema di finanziamento delle autonomie territoriali). Ciò viene fatto puntando sull'efficacia di specifici canali di trasmissione dell'intervento pubblico.

Nel percorso programmatico di finanza pubblica permangono, tuttavia, aspetti critici che attengono, innanzitutto, alla tenuta del quadro di riferimento per i prossimi anni.

L'allentamento della correzione di bilancio secondo il Governo non pregiudicherebbe, infatti, un rientro del disavanzo di dimensioni significative, con un indebitamento che, a fine 2016, risulterebbe, comunque, più vicino al 2 che al 3 per cento. Un contenimento che consentirebbe una messa in sicurezza dei conti rispetto all'originale parametro di Maastricht e rappresenterebbe, per questa ragione, un elemento rassicurante per i mercati. Un risultato che, tuttavia, sconta il carattere temporaneo di alcune coperture e il permanere di clausole di salvaguardia rinviate al futuro. Un loro riassorbimento nel

2017 e nel 2018 richiederà la individuazione di consistenti tagli di bilancio o aumenti di entrate, sia pur resi meno onerosi dai benefici di una maggiore crescita.

Nonostante la riduzione della spesa già scontata nel quadro tendenziale sia impegnativa, le condizioni economiche avrebbero potuto consigliare, secondo l'opinione della Corte, l'adozione di interventi sulla spesa fiscale (riguardanti ad esempio un articolato intervento sulle aliquote IVA agevolate o sulla stessa struttura delle aliquote IVA) eventualmente attutiti (ma non annullati) con misure di sgravio. Il rinvio, pur trovando la propria ragione nella opportunità di un ridisegno organico o nella necessità di non indebolire l'impulso che può venire da una riduzione fiscale, non consente di avvantaggiarsi di un momento favorevole anche alla luce della limitata dinamica dei prezzi che potrebbe permettere di contenere la spesa.

L'onere dell'aggiustamento verrebbe a gravare, prevalentemente, sulle Amministrazioni locali, con ripercussioni negative sulla qualità dei servizi.

La tassazione che riguarda gli immobili risulta, poi, ancora senza una fisionomia definita e richiede una particolare attenzione.

Andrà attentamente valutato, innanzitutto, come si distribuirà tra gli enti il reintegro dei fondi della Tasi sulle prime case. Ne trarranno il beneficio maggiore gli enti che hanno attivato il tributo utilizzando al massimo la propria capacità fiscale (che viene così cristallizzata). Le collettività che potevano apparire ieri come le più penalizzate, potranno godere dal 2016 di un relativo beneficio. Si è, inoltre, rilevato che, fermo il capitolo catasto e nuove rendite, con l'abolizione dell'IMU e della Tasi sulla prima casa la principale fonte di finanziamento manovrabile da parte degli enti riguarda le abitazioni diverse dalla prima casa, su cui continuerà a vivere il dualismo Tasi-IMU, con la conseguenza che la maggioranza dei servizi indivisibili forniti dai comuni graverà, di regola, su non residenti. Soggetti, quindi, non in grado di operare "il controllo politico" sull'operato degli amministratori attraverso il voto.

Quanto agli investimenti si è osservato che per realizzare il volume previsto è necessario incidere sulla capacità di spesa delle risorse nazionali a valere sui programmi cofinanziati, con il connesso forte impegno da parte delle Pubbliche Amministrazioni che gestiscono i finanziamenti europei per portare a compimento tempestivamente le procedure necessarie a garantire la spendibilità dei suddetti fondi già nel prossimo esercizio. Come più volte sottolineato dalla Corte, tali interventi richiedono, peraltro, un più stabile assetto delle competenze tra livelli di governo ed un coerente quadro di responsabilità organizzative, decisionali e finanziarie che riducano le incertezze che oggi condizionano anche l'operatore pubblico. Ciò, non solo per evitare *ex-post* una valutazione negativa da parte della Commissione con conseguente riduzione del margine suddetto ma, soprattutto, per sostenere attraverso progetti di investimento mirati la capacità di crescita del Paese.

## **8. Audit**

L'esperienza maturata nell'attività di controllo e la profonda conoscenza dei meccanismi che regolano la contabilità pubblica ha consentito alla Corte di portare a termine, nel 2015, l'incarico di Audit affidatole dal Ministro dell'economia e delle finanze in accordo con la Commissione europea, che ha riguardato la metodologia di calcolo di rimborsi e compensazioni ai fini della determinazione della risorsa propria IVA dovuta dall'Italia.

L'attivazione della procedura di Audit ha avuto origine dai rilievi sollevati in ordine ai calcoli – riportati nel c.d. *Relevè* - per la determinazione del contributo italiano, rilievi rimasti irrisolti per oltre un decennio e che avevano portato alla apposizione di "riserve"

da parte dei Servizi della Commissione europea per gli esercizi 1999, 2003 e 2004, e da parte dell’Autorità italiana per quelli a partire dal 2006.

Il lavoro condotto dagli uffici della Corte, quale soggetto terzo, ha consentito il superamento delle divergenze insorte fra i due Organismi coinvolti e di pervenire alla adozione di una metodologia condivisa da utilizzare anche per gli anni a venire.



## CAPITOLO II

### CORTE DEI CONTI E CONTESTO INTERNAZIONALE

#### 1. Attività della Corte dei conti in ambito internazionale

Nel corso del 2015 sono proseguite le attività avviate lo scorso anno nell'ambito del Comitato di Contatto dei Presidenti delle Istituzioni Superiori di Controllo (ISC) dei Paesi membri dell'Unione Europea, molte delle quali aventi anche una portata extra-europea.

Sin dall'annuale incontro del GALF (Global Audit Leadership Forum), svoltosi per il 2015 a Wellington (Nuova Zelanda), la Corte, presentando un paper su *"The progressive expansion of SAI's role: the Italian case – from the audits to the analysis of public policies up to the approval and monitoring of the bail out plans of local entities"*, ha marcato la rilevanza del ruolo delle Istituzioni Superiori di Controllo nell'analisi e nel monitoraggio delle politiche pubbliche. Tali argomenti hanno trovato maggiore eco e concretizzazione nell'ambito del citato Comitato di controllo, insieme ad altri temi cruciali quali la prevenzione e la lotta alle frodi ed alle irregolarità nelle azioni coordinate per la protezione delle entrate dell'UE.

Nella riunione che ha avuto luogo, nel giugno 2015, a Riga (Lettonia), la Corte, in qualità di Chair della I sessione parallela imperniata su *"Prevention and fight against irregularities and frauds and cooperation with law enforcement institutions"*, ha proposto due nuove attività: *"Proposal to establish an Expert Network aimed at the enhancement of cooperation among SAIs with reference to the independent assessment in the reports presented to national parliaments"*; *"Proposal to establish a Working Group for the enhancement of cooperation among SAIs with reference to the prevention and fight against irregularities and fraud aimed at protecting EU revenues"*). Entrambe sono state approvate con la *Chairmanship* della Corte dei conti italiana. In tale veste la Corte ha ospitato la riunione plenaria ove si è svolta una relazione su *"The accomplishment of a better tax compliance in order to avoid tax evasion"*. Nella stessa occasione si è tenuto anche un Seminario sul tema *"Strengths and weaknesses of the VAT system"*, cui hanno preso parte anche esponenti di vertice delle Istituzioni nazionali e della Commissione europea.

Alla materia dell'etica e della lotta alla corruzione è stata data prioritaria rilevanza. Alla medesima è dedicato il I tema *"How INTOSAI can contribute to the UN post 2015 agenda including good governance in order to strengthen the fight against corruption?"* del prossimo INCOSAI (il triennale Congresso dell'INTOSAI), che si svolgerà alla fine del 2016. In particolare, è stato organizzato a Roma dal 19 al 21 aprile 2015, il VI *meeting* della *Task Force* dell'EUROSAI su *Audit & Ethics*. La *Task Force Audit & Ethics* tratta, in ambito EUROSAI, il tema dell'Etica in collegamento diretto con la prevenzione e la lotta alla corruzione, argomenti di estrema importanza per le Istituzioni cui è demandata la supervisione della sana gestione delle pubbliche risorse.

Per quanto attiene le Information Technologies, sempre in ambito EUROSAI, la Corte ha partecipato al Seminario sugli *open data* che si è svolto ad Amsterdam il 26 e 27 novembre 2015, ed i cui risultati hanno avuto eco in un successivo seminario organizzato dal CNAO cinese e dal GAO statunitense su *"The Use of Foresight and Data Analytics in Auditing and Government Accountability"*. Tra gli obiettivi comuni vi è

quello di inserire nell'agenda del prossimo INCOSAI, di cui si è detto, i temi del *Foresight Auditing, Data Analytics and Open Data*.

L'audit connesso alle azioni di prevenzione e ripristino relative ai disastri ed alle catastrofi sta assumendo, inevitabilmente, una proporzione ed una rilevanza sempre maggiori correlate all'aumento, non solo in Italia, di tali eventi ed alla necessità che, le risorse utilizzate per la ricostruzione, in particolare, siano utilizzate in conformità alle regole giuridiche e secondo parametri di efficienza, efficacia ed economicità.

La Corte è membro della Task Force dell'EUROSAI - ora trasformata in *Working Group* -, alla cui prima riunione del 5 febbraio 2015 ha partecipato, fornendo la propria esperienza in merito ai fondi utilizzati per la ricostruzione post terremoto dell'Aquila: il documento presentato, "*The experience of the Corte dei conti on the earthquake of 6th April 2009 in L'Aquila and its environs*", ha tenuto conto dei risultati dell'indagine realizzata dalla Sezione regionale di controllo dell'Abruzzo.

Questi temi, uniti alle altre diverse attività per le quali la Corte ha assunto la leadership nell'ambito del Comitato di contatto, hanno costituito l'oggetto di numerosi incontri bilaterali del Presidente della Corte con i Presidenti delle Istituzioni di controllo della Romania (15- 18 gennaio, Bucarest e 26 - 30 ottobre, Roma), della Croazia ( 5 - 6 marzo, Roma), del Brasile (30 marzo, Roma) e di Malta, (14 - 16 ottobre, Valletta). Le *best practices* e l'organizzazione della nostra Istituzione sono state oggetto di visite di studio e di confronto non solo con Istituzioni nostre omologhe - come nel caso della ISC turca -, ma anche con rappresentanti di altre Istituzioni quali: il Vice Presidente e membri della Commissione finanze del senato francese; il Presidente dell'Agenzia anti corruzione serba; la delegazione dell'Amministrazione Generale per il Controllo della Qualità, l'Ispezione e la Quarantena (AQSIQ) della Repubblica Popolare Cinese; i rappresentanti del Commissario per il monitoraggio della legalità nella gestione della funzione pubblica dell'Albania.

La Corte dei conti è in prima linea anche sul fronte della giurisdizione, con le attività del Forum delle giurisdizioni e delle procure, attualmente composto da 10 Istituzioni Superiori di Controllo dell'INTOSAI, che ha visto come evento più qualificato del 2015 la Conferenza internazionale tenutasi a Parigi nel mese di novembre. Le Istituzioni che hanno sia funzioni di controllo che giurisdizionali rappresentano ora una presenza specifica nell'ambito INTOSAI. Il modello italiano, infatti, fra i più completi esistenti, costituisce un importante punto di riferimento soprattutto in un momento in cui, su scala mondiale, è in primo piano la lotta alla corruzione.

Di altissimo prestigio internazionale anche la V EUROSAI – ARABOSAI *Joint Conference*, cui la Corte dei conti ha partecipato (7-9 dicembre, Doha), ove si è affrontato il tema: "*The role of SAIs in the oversight of government bailout plans*" e "*Perceptions of the future role of SAIs in warning against the risk of financial crisis*". In tale contesto la Corte dei conti ha presentato il documento "*The role of the Corte dei conti in monitoring the implementation of local entities' bailout plans*", dando atto di un approccio concreto, fondato sulle competenze esplicitamente attribuite dall'ordinamento alla Corte dei conti ed esercitate, con efficacia, dalle Sezioni regionali di controllo, in un sistema complesso nel quale convergono, a diverso titolo, le attività svolte, a livello centrale, dalla Sezione delle autonomie e delle Sezioni Riunite in sede di controllo. I temi della conferenza hanno esplorato quale impatto le attività delle ISC possono avere nell'evidenziare gli elementi sintomatici di crisi economiche settoriali e nell'orientare le scelte dei *decisions' makers*.

Va ancora messo in rilievo come la Corte venga, con sempre maggiore frequenza, chiamata a portare la propria esperienza nei *twinning*s internazionali, ovvero nel contesto

di negoziati per l'adesione all'Unione Europea di nuovi Stati, sui capitoli negoziali che maggiormente la coinvolgono: il 32 "Controllo finanziario", ma anche il 23 "Sistema giudiziario e diritti fondamentali", il 33 "Previsioni finanziarie e budgetarie" ed il 34 "Istituzioni".

Infine, sono da menzionare appuntamenti annuali quali la partecipazione alla presentazione della relazione della Corte dei conti Europea per il 2015 (tenutosi il 16 marzo, Roma), il meeting del Competent National Audit Bodies con l'International Board of Auditors for NATO a Bruxelles, la riunione del Working Group dell'INTOSAI su *Financial modernization e regulatory reform* tenutasi a Washington e la partecipazione della Corte, alla Joint Strike Fighter Conference, evento tenutosi in settembre a L'Aia.

## **2. Analisi dei rapporti finanziari con l'Unione europea**

La Sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali, nello svolgimento della propria funzione di analisi e valutazione dei rapporti finanziari tra l'Unione europea (UE) e l'Italia, ha preso in considerazione ed esaminato le tipologie delle fonti di finanziamento del bilancio UE ed i risultati dei relativi flussi (in entrata ed in uscita), nonché la politica di coesione socio-economica, la politica agricola comune, le irregolarità e le frodi. Ha inoltre condotto istruttorie per l'elaborazione di programmate relazioni speciali.

### *2.1. Fonti di finanziamento del bilancio UE*

L'indagine relativa ai rapporti finanziari nell'esercizio 2014 ha evidenziato, sul piano generale, che:

- il totale delle somme versate dagli Stati membri all'UE, pari a 133 miliardi, ha segnato un decremento del 4,9 percento rispetto al 2013;
- l'ammontare delle somme accreditate dall'UE agli Stati membri ha registrato un totale di erogazioni pari a 120 miliardi, corrispondente a un decremento del 5,1 percento rispetto alle somme accreditate nel 2013;
- rispetto alla posizione dell'Italia è risultato che nel 2014;
- i versamenti complessivi effettuati dal nostro Paese all'UE sono ammontati a 15,9 miliardi, con un decremento del 7,5 percento rispetto al 2013;
- l'UE ha accreditato complessivamente al nostro Paese la somma di 10,4 miliardi, con un decremento del 15,1 percento rispetto al 2013.

L'aspetto di maggiore criticità per l'Italia ha riguardato, come in passato, il dato negativo del saldo netto nei rapporti con l'UE, dovuto al disavanzo tra i versamenti effettuati dal nostro Paese e gli accrediti ricevuti; saldo che, secondo un rapporto di mera differenza aritmetica, è giunto nel 2014 a 5,4 miliardi, mentre sulla scorta degli specifici criteri di calcolo, elaborati dalla Commissione europea, invece, il risultato differenziale per l'esercizio in questione è stato pari a 4,5 miliardi.

### *2.2. Politica di coesione socio-economica*

Nell'ambito della politica europea di coesione socio-economica, la Sezione ha analizzato lo stato di utilizzo dei fondi strutturali della programmazione 2007-2013.

Al riguardo, le Amministrazioni italiane, a livello centrale e regionale, hanno cercato di recuperare i ritardi iniziali nell'avvio dei progetti e le difficoltà attuative sorte *in itinere*. Il "Piano di Azione Coesione", elaborato nel 2011, d'intesa con la Commissione europea, ha portato ad una revisione strategica dei programmi.

Con esso, si è inteso accelerare l'attuazione della programmazione, al fine di evitare il rischio di perdita di fondi comunitari, ma anche riorientare gli interventi, concentrare

le risorse ed avviare nuove azioni. Nel complesso sono state effettuate cinque riprogrammazioni, che hanno trasferito a favore degli interventi ricompresi nel Piano di Azione Coesione oltre 13 miliardi di euro, con una corrispondente riduzione della quota di finanziamento nazionale, mentre sono rimaste invariate le risorse comunitarie attribuite. Tale riduzione è stata quasi interamente applicata all'Obiettivo Convergenza.

Per quanto riguarda l'attuazione finanziaria nel citato Obiettivo Convergenza, grazie anche alle riprogrammazioni di cui sopra, al 30 giugno 2015 gli impegni assunti hanno raggiunto il 128,2 per cento del contributo totale, mentre i pagamenti si sono attestati al 75,9 per cento. Soltanto dopo la data di chiusura prevista per i pagamenti (31 dicembre 2015, termine ultimo di ammissibilità della spesa), si potrà verificare in che misura si è potuto colmare il differenziale negativo, pari a circa il 24 per cento, ancora esistente a metà del 2015.

Le vicende del complesso processo di attuazione della programmazione 2007-2013 dimostrano che il più efficace utilizzo delle risorse della politica di coesione è strettamente collegato ad un effettivo miglioramento della capacità progettuale e delle complessive capacità istituzionali, amministrative e gestionali, a livello centrale e locale.

All'esigenza di cui sopra ha inteso anche rispondere la creazione di una "Agenzia per la coesione territoriale", istituita con d.l. n.101 del 31 agosto 2013, convertito nella legge n.125 del 30 ottobre 2013. Tale nuova struttura ha il compito di svolgere verifiche e monitoraggi più sistematici dell'utilizzo delle risorse, di fornire maggior sostegno ed assistenza tecnica alle Amministrazioni ed alle Regioni interessate e di assumere, in alcuni casi, poteri sostitutivi. Essa è divenuta operativa il 4 novembre 2014, in concomitanza della firma dell'Accordo di Partenariato tra l'Italia e la Commissione europea relativo alla Programmazione 2014-2020.

L'impianto e la metodologia della nuova programmazione, assieme alle misure attuative concordate nel citato Accordo di Partenariato, mirano a superare le carenze emerse nei cicli precedenti ed a rendere più efficaci e produttivi gli interventi della politica di coesione.

I Programmi dell'Obiettivo Competitività regionale e occupazione hanno lo scopo di assistere le Regioni nel miglioramento del proprio tessuto produttivo e nella creazione di nuove attività e gestiscono, nel complesso, una dotazione finanziaria che supera i 15 miliardi di euro ed è relativa a 33 Programmi operativi (16 sul FESR, 17 sul FSE di cui uno, il PON "Azioni di sistema", a livello nazionale).

La disarticolazione della dotazione dell'Obiettivo in base alle tematiche prioritarie conferma la preponderanza delle politiche finalizzate alla ricerca e sviluppo tecnologico e al miglioramento dell'occupazione.

Tali due settori assorbono, da soli, il 40 per cento delle risorse programmate; la restante quota di risorse risulta parcellizzata in una serie di altre categorie residuali, nell'ambito delle quali soltanto gli interventi a sostegno del capitale umano e dei lavoratori/imprese/imprenditori riescono a superare la soglia del 10 per cento.

L'attuazione finanziaria, a giugno 2015 (fonte: RGS - IGRUE), risulta pari, complessivamente, al 109,3 per cento per gli impegni e al 87,9 per cento per i pagamenti. Il quadro appare migliore rispetto alle precedenti rilevazioni.

Il dato relativo agli impegni è il risultato, per entrambi i Programmi, del ricorso all'overbooking ed evidenzia il permanere della situazione di difficoltà congiunturale che caratterizza il Paese. Tale fenomeno interessa in misura maggiore il FESR proprio in ragione degli interventi cofinanziati, che hanno, per la maggior parte, natura infrastrutturale.

L'intero settennio 2007-2013 è stato caratterizzato da una logica emergenziale, con assestamenti finanziari – indubbiamente necessari (si pensi ai due eventi sismici del 2009 e del 2011) – che hanno pesantemente influito su una capacità programmatica e gestionale non in linea con le aspettative della UE, non sempre adeguata e spesso poco aderente alle esigenze dei territori.

Entrambi i Programmi Operativi sono stati caratterizzati da un andamento alquanto lento. Soprattutto il FESR, a causa della tipologia degli interventi, ha risentito maggiormente delle difficoltà di accesso al credito e della dimensione progettuale richiesta per la gestione degli stessi. Il FSE (la cui gestione – caratterizzata da attività di natura immateriale – ha presentato minori problemi, anche perché agevolato dalla normativa europea sulla semplificazione della rendicontazione della spesa) ha registrato difficoltà a perseguire completamente i propri obiettivi (anche in presenza di iniziative progettuali adeguate alle necessità del territorio). In linea generale, però, il primo semestre del 2015 ha evidenziato un'accelerazione della spesa, che lascia intravedere la possibilità di conseguire il raggiungimento del 100 per cento della spesa al 31.12.2015.

L'Obiettivo “Cooperazione territoriale europea” è articolato in tre sezioni: Cooperazione transfrontaliera; Cooperazione transnazionale; Cooperazione interregionale.

Esso è finanziato – per quanto riguarda la parte di provenienza comunitaria – principalmente con il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR).

La Cooperazione Territoriale coinvolge anche Paesi non facenti parte degli Stati membri dell'UE ed opera anche attraverso finanziamenti diretti dalla Commissione: ciò avviene, ad esempio, per i programmi “ENPI” e “IPA”, che operano negli ambiti delle politiche, rispettivamente, di prossimità e di preadesione.

L'Obiettivo è articolato in Programmi Operativi. Per quanto riguarda quelli che vedono la partecipazione italiana, la dotazione finanziaria complessiva è di circa 2,7 miliardi di euro, comprensivi anche della quota di cofinanziamento nazionale.

In considerazione del fatto che il periodo di programmazione si è chiuso con il 31.12.2013, e pur tenendo conto della possibilità di arrivare con i pagamenti – per la cooperazione transfrontaliera – fino al 31.12.2016, si evidenzia che sul fronte degli impegni il livello si attesta in linea quasi generale attorno al 100 per cento, mentre su quello relativo ai pagamenti il gap per il raggiungimento di tale quota è ancora piuttosto ampio (nonostante il buon incremento medio realizzato nel corso dell'ultimo anno), in particolare per due programmi, per i quali si nutrono perplessità sulla possibilità che possano concludersi – sul fronte dei pagamenti – entro il predetto termine del 31.12.2016.

In positivo si può evidenziare la buona realizzazione media per i programmi di cooperazione transfrontaliera “frontiere interne”, che sono ad Autorità di Gestione italiana, attestatisi, come dato tendenziale, a quasi l'80 per cento al 30.6.2015, fatta eccezione per due programmi che soffrono di un ritardo.

Per quanto riguarda i programmi della cooperazione transnazionale ed interregionale, i cui pagamenti superano il 70 per cento al 31.12.2014, si rileva che per essi il termine previsto per la conclusione è il 31.12.2015. Ovviamente, non si è ancora in possesso del dato conclusivo a tale data, ma il dato tendenziale al 30.6.2015 mostra un incremento solo del 5 per cento rispetto al 31.12.2014; pertanto, anche in questo caso, si nutrono perplessità sulla possibilità di realizzare un incremento dei pagamenti di oltre il 20 per cento in un semestre.

Il settore della pesca è stato interessato dalla crisi economica, che ha fortemente limitato la possibilità, per le imprese, di eseguire investimenti, con particolare riguardo all'acquacoltura. Tale contesto ha influenzato il livello di attuazione, sì da ridefinire la

pianificazione finanziaria a favore dell'Amministrazione centrale. Infatti, nelle diverse Regioni, alla data del 30.06.2015 l'entità degli impegni è pari all' 85,6 per cento e quella dei pagamenti effettuati si attesta mediamente, intorno al 62,4 per cento.

Relativamente alla Programmazione 2014-2020, nell'elaborare l'“Accordo di Partenariato” con la Commissione europea adottato il 29 ottobre 2014, le Autorità italiane si sono proposte di superare le criticità emerse nei cicli di Programmazione precedenti, fonti di ritardi nell'utilizzo delle risorse dei Fondi strutturali.

Tali criticità sono state rintracciate nella programmazione inadeguata; nelle diffuse carenze di ordine istituzionale, amministrativo e tecnico; nell'assenza di piani settoriali nazionali di riferimento.

A queste situazioni l'“Accordo” ha inteso ovviare attraverso, tra l'altro una programmazione più trasparente e verificabile; un monitoraggio permanente ed un supporto all'attuazione ad opera della Agenzia per la coesione territoriale; piani settoriali nazionali di riferimento nonché piani di rafforzamento amministrativo per le Amministrazioni centrali e per le Regioni.

All'Italia sono stati assegnati, nel complesso, circa 44 miliardi di euro, cifra che ne fa il secondo Stato membro dell'UE per dotazione di bilancio dopo la Polonia.

Il pacchetto normativo dell'UE sulla politica di coesione, relativamente alla Programmazione 2014-2020, è sostanzialmente incentrato sulla cultura dei risultati, per cui l'utilizzo dei finanziamenti dei Fondi sarà costantemente monitorato e valutato, in modo da favorire il raggiungimento dei risultati previsti. L'erogazione delle risorse sarà, inoltre, subordinata ad alcuni prerequisiti, destinati a porre in essere le condizioni richieste per massimizzare l'impatto degli investimenti.

La concentrazione tematica in quattro settori chiave (ricerca ed innovazione, piccole e medie imprese, trasporti sostenibili, economia a bassa emissione di carbonio), l'orientamento ai risultati e la condizionalità *ex ante* figurano in primo piano tra i nuovi principi introdotti nei regolamenti comunitari.

### 2.3. *Politica agricola comune*

Nel settore della politica agricola comune (PAC), gli operatori agricoli italiani hanno beneficiato, nell'esercizio finanziario 2014, di contributi relativi al FEAGA per 4,489 miliardi di euro, che sono stati loro liquidati dagli Organismi pagatori italiani. A fronte di tale importo, i rimborsi comunitari spettanti all'Italia, al netto di riduzioni e sospensioni di pagamenti, sono ammontati a 4,480 miliardi di euro, con una differenza negativa di 9 milioni di euro.

Per il settore lattiero-caseario, si registra, per la campagna 2014/15 (ultima del regime delle quote-latte), il mancato rispetto della quota di produzione assegnata all'Italia, e quindi della applicazione del prelievo supplementare, a carico dei produttori italiani, di 28 milioni di euro. Ai produttori è stata concessa, con il DL 51/2015, convertito con modifiche nella legge 91/2015, la rateizzazione di tale onere in tre anni senza interessi.

Riguardo al recupero presso i produttori degli importi di prelievo supplementare già pagati dall'Italia per gli “sforamenti” di anni pregressi, si segnala che con sentenza del 24 giugno 2015 (causa T-527/13) il Tribunale dell'Unione europea ha ritenuto legittimo il pagamento rateale delle multe relative alle quote latte anche per i produttori eccedentari di pregresse campagne, non potendosi considerare tale agevolazione un aiuto di Stato.

Il settore vitivinicolo ha affrontato nella campagna 2014/2015 l'ultima coda del regime dei “diritti d'impianto” e l'attuazione del nuovo regime a carattere autorizzatorio per i nuovi impianti, che darà luogo ad un aumento controllato delle superfici

accompagnato da un costante monitoraggio del potenziale produttivo. In tale quadro, fra le misure di sostegno, hanno rivestito particolare rilevanza quelle relative alla ristrutturazione e riconversione dei vigneti (161 milioni spesi nel 2014 e 151 previsti per il 2015) e quella per la promozione sui mercati dei Paesi terzi (82 milioni spesi nel 2014 e 94 previsti per il 2015).

Con riferimento al Fondo europeo per lo sviluppo rurale (FEASR) l'importo liquidato all'Italia nel 2014 ammonta a 1,210 miliardi di euro. La quota di esecuzione, a tutto il 2014, del programma settennale 2007/2013 ha raggiunto per l'Italia l'81,7 per cento del totale dei fondi UE attribuiti, cifra che ci colloca anche per l'anno in riferimento al di sotto della media europea (88,6 per cento). La quota di spesa di tutte le risorse pubbliche destinate allo sviluppo rurale italiano si è attestata, al 31 luglio 2015 all'86,1 per cento, con significativi scostamenti da regione a regione (sette regioni sono sopra il 90 per cento mentre la Basilicata è al 77,7 per cento). Pur essendosi scongiurato il verificarsi di un massiccio disimpegno per la regola "n+2", restano margini consistenti per un miglioramento nelle capacità di programmazione e spesa.

La nuova programmazione FEASR 2014/2020 attribuisce all'Italia un valore complessivo di fondi UE di 20,85 miliardi di euro nel settennio, di cui 18,6 destinati all'attuazione dei programmi regionali e 2,2 destinati a misure nazionali.

Meritano in proposito attenzione le iniziative intese a ridurre gli oneri amministrativi a carico dei beneficiari, facenti parte del Programma Nazionale di Sviluppo Rurale, che riguardano la semplificazione del sistema e dei modelli per la presentazione delle domande di aiuto e pagamento (che ha lo scopo di consentirne la compilazione anche a persone non esperte), la realizzazione di un sistema standardizzato di predisposizione dei bandi sul sistema informativo, in modo da garantire l'apertura tempestiva dei bandi, con semplificazione e trasparenza per i beneficiari, e l'implementazione di flussi informativi integrati con perfezionamento dei sistemi informatizzati, incluse la semplificazione e la razionalizzazione del Sistema Informativo Agricolo Nazionale (SIAN) e di tutte le procedure e dei controlli del Sistema Integrato di Gestione e Controllo (SIGC).

#### *2.4. Irregolarità e frodi*

La spesa irregolare 2014 è relativa per il 65,8 per cento ai Fondi strutturali, per il 33,3 per cento alla Politica agricola e per lo 0,9 per cento alla Pesca.

All'interno della ripartizione, il 59 per cento ricade sulle Amministrazioni regionali e il 41 per cento sulle Amministrazioni nazionali (tenendo anche conto che le segnalazioni dell'AGEA comprendono tutte quelle che non rientrano negli organismi pagatori regionali). La spesa irregolare è così ripartita all'interno delle Amministrazioni regionali: per il 65,6 per cento alle Regioni del Sud, per il 30,9 per cento alle Regioni del Nord e per il 3,5 per cento alle Regioni del Centro.

Dalle comunicazioni del primo semestre del 2015 la spesa irregolare è ripartita per il 68,4 per cento sui Fondi strutturali, per il 30,7 per cento sulla Politica agricola e solo per lo 0,8 per cento sulla Pesca.

All'interno della ripartizione tra Autorità di gestione, rispetto alla precedente annualità, si rileva che il 18,6 per cento ricade sulle Amministrazioni nazionali e l'81,4 per cento sulle Amministrazioni regionali; in particolare, il 72,4 per cento sulle Regioni del Sud, il 23,6 per cento sulle Regioni del Nord ed il 4 per cento sulle Regioni del Centro.

Il monitoraggio evidenzia la diffusione del fenomeno, che interessa tutte le tipologie di Fondi con conseguente preoccupante estensione dei livelli di rischio.

Gli importi più rilevanti da recuperare sono riferibili alle Regioni meridionali inserite nell'Obiettivo convergenza (già Obiettivo 1). Nella specie è necessario tener conto

dell'elevato importo ricadente sul FSE, Regione Sicilia, per i casi di irregolarità relativi alla chiusura di progetti della Programmazione 2000-2006, connessi tutti ad uno stesso soggetto beneficiario. Ciò è riconducibile alla circostanza che le regioni inserite nella Convergenza sono destinatarie di rilevanti risorse europee e sono influenzate dalla particolare situazione socio-economica locale, caratterizzata da vari fattori negativi connessi alla presenza sul territorio della criminalità organizzata ed a un più marcato ritardo nella crescita economica rispetto alle altre aree. Importi da recuperare, sia pure meno consistenti, per irregolarità a danno del FSE e del FESR esistono anche nelle Regioni del Nord.

Anche l'ampio ricorso alla decertificazione, operato dalle Autorità di Gestione, costituisce un enorme vulnus per l'Erario nazionale. Le risorse decertificate, infatti, non rilevano per il bilancio UE, mentre il loro recupero rimane totalmente a carico dell'Erario nazionale.

Il fenomeno delle irregolarità desta allarme, anche in considerazione del fatto che, fra i sistemi di frode utilizzati, è frequente la mancata realizzazione delle attività finanziate, soprattutto nel settore dei contributi pubblici. Tale condotta non solo è strumentale alla illecita distrazione dei fondi concessi, ma danneggia le finalità specifiche delle sovvenzioni rivolte alla riqualificazione professionale dei lavoratori e allo sviluppo delle attività imprenditoriali, vanificando l'obiettivo di incentivare la crescita delle Regioni interessate.

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

### *2.5. Relazioni speciali*

La Sezione ha proseguito l'analisi dei sistemi di accertamento dei dazi doganali e di messa a disposizione di tali risorse a favore dell'UE, tema oggetto di una relazione speciale, con particolare riferimento agli interessi pagati dall'Italia per ritardato versamento degli importi dovuti a tale titolo.

Nel programma delle attività di controllo per il 2015 è stato anche inserito lo svolgimento di un'indagine sull'impiego dei fondi comunitari e del cofinanziamento nazionale della programmazione 2007-2013 destinati alla conservazione ed alla valorizzazione dei beni culturali (progetti cosiddetti "attrattori culturali"), con riguardo anche ai riflessi sullo sviluppo turistico e sull'incremento dell'occupazione. L'attività di controllo ha avuto lo scopo di esaminare l'utilizzo dei fondi strutturali in materia di conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale, relativamente alla Programmazione 2007-2013 e di verificare se, nell'utilizzo di tali fondi, si è posta l'attenzione sull'importanza che la tutela e la conservazione del patrimonio culturale rivestono, tenendo conto sia delle grandi potenzialità di sviluppo che la valorizzazione di tale patrimonio comporta per le aree di riferimento, sia del fatto che il settore può rappresentare una fonte importante per migliorare il livello occupazionale nelle diverse Regioni. Al riguardo, la Sezione ha esaminato un programma specifico a carattere nazionale (POIn attrattori culturali, naturali e turismo), concepito per individuare come l'utilizzo di risorse in tale settore possa costituire veicolo essenziale di sviluppo e occupazione, ed, in particolare, il Progetto Pompei, nonché l'incidenza di tale materia nei Programmi Operativi (POR) di alcune regioni e le singole iniziative da esse assunte. Le regioni interessate sono state: Liguria, Piemonte, Friuli Venezia Giulia, Valle d'Aosta e Marche (per queste ultime due le relazioni sono state predisposte a cura delle relative Sezioni Regionali di Controllo) Lazio, Puglia, Calabria e Sicilia. Il controllo si è concluso ed è in corso di elaborazione la relativa relazione.

È proseguita l'istruttoria della relazione speciale sul Programma Operativo "Italia-Francia Marittimo". L'indagine si propone di verificare lo stato attuale di attuazione finanziaria del programma ed il raggiungimento degli obiettivi prefissati nonché di esaminare il sistema dei controlli e le eventuali criticità riscontrate. Considerato il raggiungimento della fine del periodo di programmazione e il buon livello di attuazione del programma, sono stati richiesti aggiornamenti dei dati finanziari al fine di delineare con maggiore certezza il quadro complessivo.

Le Istituzioni Superiori di Controllo di 11 Paesi dell'Unione Europea, fra cui l'Italia, hanno partecipato al Gruppo di Lavoro VI sui fondi strutturali ed hanno, nel corso del 2014, avviato un controllo su "Le analisi delle tipologie di errori negli appalti pubblici comunitari e nazionali all'interno dei programmi sui Fondi strutturali nell'ambito della programmazione 2007/2013". Detta attività si è sostanziata, nella definizione, a seguito di un incontro tra gli Stati partecipanti del programma di audit, della tempistica dei lavori e nell'individuazione dell'applicazione da parte dell'Italia delle Linee Guida COCOF n. 07003/37 con il relativo studio della documentazione tratta anche da banche dati. L'attività istruttoria ha riguardato 42 Amministrazioni statali e regionali con relative richieste istruttorie. Sono stati, altresì, utilizzati gli elementi presenti nella banca dati SIDIF sulle irregolarità. E' in corso di predisposizione la relazione sul controllo.

La Sezione ha avviato la partecipazione al "Gruppo di Lavoro VII sui fondi strutturali", il cui mandato è quello di condurre un controllo parallelo volto a verificare in che misura i contributi del Fondo Sociale Europeo e del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale contribuiscono alla strategia Europa 2020 in materia di occupazione e formazione, e l'impatto dei risultati già raggiunti.

### **3. Attività di *external auditor* presso organismi internazionali e cooperazione tra le Istituzioni Superiori di controllo dell'UE**

La Sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali ha svolto, in virtù del mandato quadriennale assegnato nel 2011 e rinnovato nel 2015, l'attività di controllo dell'Unione Internazionale delle Telecomunicazioni (ITU), che è una delle Agenzie specializzate del sistema delle Nazioni Unite, rilasciando la certificazione relativa alla correttezza dei rendiconti dell'anno 2014.

La Sezione ha, al riguardo, analizzato la complessa organizzazione dell'ITU, caratterizzata da più sedi in ciascun continente e da funzioni differenti (svolte da divisioni dotate di parziale autonomia), che riguardano, tra l'altro, l'attribuzione delle frequenze radiofoniche e dei prefissi nazionali, la promozione dello sviluppo delle telecomunicazioni in Paesi meno avanzati e la fissazione degli standard nel settore. Oltre al rilascio della certificazione (deliberazione n. 8/2015, approvata nell'adunanza del 7 maggio 2015), la Sezione ha valutato la performance dell'ITU sotto l'aspetto della sana gestione finanziaria, senza trascurare i risvolti del rispetto formale e sostanziale dei principi che devono guidare l'Organizzazione nel quadro della più generale missione delle Nazioni Unite.

È stata, altresì, presentata al Consiglio, come richiesto con risoluzione della Conferenza dei Plenipotenziari, la relazione sul principale evento annuale dell'ITU, denominato "ITU Telecom World" (ITW) (deliberazione n. 9/2015, approvata in data 7 maggio 2015). In relazione a ITW, la Sezione ha effettuato anche un audit presso la sede dell'evento del 2015 (Budapest). Sul rendiconto di tale evento – in corso di predisposizione da parte dell'Unione – la Sezione riferirà nel corso del 2016.

Nell'anno 2015 la Sezione ha avviato il mandato di *external auditor* dell'Organizzazione Internazionale dell'Aviazione Civile (ICAO), certificandone il

bilancio del 2014. La relativa relazione di controllo è stata approvata con deliberazione della Sezione n. 5 del 7 maggio 2015.

L'ICAO, creata nel 1944, in quanto agenzia specializzata delle Nazioni Unite ha il compito di promuovere lo sviluppo ordinato e sicuro dell'aviazione civile nel mondo intero. Ad essa aderiscono 191 Paesi, tra cui l'Italia. Essa opera attraverso una sede centrale, situata a Montreal, e sette sedi regionali collocate in posizioni strategiche per gli interventi correlati all'aviazione civile nel mondo, privilegiando le zone in cui è necessario un maggiore intervento per l'adeguamento dell'aviazione civile agli standard di sicurezza (ben 4 sedi, infatti, hanno competenza sul continente africano).

Nel mandato della Corte dei conti è previsto anche il controllo di tutte le sedi regionali. Nel 2015 è stato effettuato quello della sede di Neuilly-sur-Seine, vicino Parigi, competente per l'Europa, il Nord Atlantico, Israele e la fascia africana del Magreb (Algeria, Tunisia e Marocco).

Oltre alla certificazione del bilancio e al controllo dell'Ufficio regionale, il team ha anche intrapreso un "audit di performance" (che è in corso di ultimazione) sul fondo per l'assistenza sanitaria per i dipendenti e pensionati dell'ICAO.

Al termine del primo anno di mandato il Consiglio dell'Organizzazione ne ha proposto il rinnovo per un secondo triennio.

Con questo ulteriore incarico la Corte dei conti rafforza la propria presenza nell'ambito del controllo di organizzazioni internazionali del sistema delle Nazioni Unite e contribuisce anche al monitoraggio dell'impiego più efficace ed efficiente dei contributi a tali organizzazioni erogati dagli Stati membri (tra cui l'Italia), per il perseguimento degli obiettivi statuari.

La Sezione ha avviato, altresì, le attività del mandato triennale (2015-2017) di *external auditor* dell' "International Centre for Genetic Engineering and Biotechnology" (ICGEB).

Si tratta di una Organizzazione internazionale con sedi a Trieste, New Delhi e Capetown, che opera dal 1987, con l'obiettivo di offrire, soprattutto agli scienziati dei paesi in via di sviluppo, un centro di eccellenza per la ricerca e la formazione nel campo della biologia molecolare e delle biotecnologie. La certificazione del bilancio 2014 è stata approvata dalla Sezione con deliberazione n. 7 del 7 maggio 2015.

L'Organizzazione, inoltre, gestisce alcuni progetti di ricerca finanziati dalla "South Africa National Research Foundation (NRF)". La Sezione, nella sua veste di *external auditor*, ha provveduto a certificare anche il bilancio di tali progetti; la relazione di controllo è stata approvata con deliberazione n. 3 del 18 marzo 2015.

L'ICGEB è in fase di transizione al sistema contabile regolato dagli IPSAS; la Sezione, oltre all'attività propria di *external auditor* svolge anche un importante ruolo di supporto dell'Organizzazione in tale delicata fase.

Nel corso del 2015 la Sezione ha svolto una preliminare analisi della struttura, dei finanziamenti, del bilancio e delle attività di ICRANet – The International Center for Relativistic Astrophysics Network, organizzazione internazionale con sede a Pescara, al fine dell'assegnazione del mandato di *external auditor* per il triennio 2015-2017. Tale mandato è stato, poi, conferito alla Sezione il 1 febbraio 2016 dallo Steering Committee di ICRANet.

In quanto controllore esterno di organizzazioni che si ricollegano al sistema ONU, la Corte è membro del "Panel" e del "Technical Group" dei controllori delle Nazioni Unite, alle cui riunioni annuali partecipa assieme alle Istituzioni Superiori di Controllo di altri undici Paesi. La 56<sup>a</sup> sessione del "Panel" si è svolta a Ginevra presso la sede svizzera dell'ONU nel dicembre del 2015. In tale occasione, la delegazione della Corte,

ha illustrato il follow-up dell'attività svolta l'anno precedente, in materia di adozione di uno strumento comune per la validazione delle attività della funzione di controllo interno delle Agenzie specializzate, sulla base dei principi ISSAI e degli standard dell'“International Internal Audit Standards Board (IIASB)”.

Nel quadro dell'attività delle Istituzioni Superiori di Controllo dei quattro Paesi (Regno Unito, Germania, Spagna ed Italia) membri del “Consorzio per lo sviluppo del velivolo militare Eurofighter”, la Sezione ha partecipato, insieme alle altre tre ISC, ad un incontro a Monaco di Baviera, svoltosi nel giugno 2015, presso la “NATO Eurofighter and Tornado Management Agency”. L'incontro ha avuto lo scopo di fare il punto sull'attuale fase di sviluppo del progetto e sulle sue prospettive future, con particolare riguardo alla problematica dei controlli.

#### **4. Monitoraggio delle attività di controllo**

Nel 2015 la Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali ha svolto varie attività che costituiscono supporto alle proprie analisi sui rapporti finanziari tra l'Unione europea e l'Italia.

È proseguita l'attività di monitoraggio delle visite effettuate dalla Corte dei conti europea in territorio italiano, al fine di svolgere controlli di audit, nonché delle conseguenti osservazioni della Commissione europea.

L'analisi è stata effettuata col supporto dell'apposito sistema informatico elaborato con il contributo della D.G.S.I.A..

L'applicativo, accessibile nella rete intranet dell'Istituto, rende possibile la registrazione della corrispondenza e dei dati relativi alle procedure in questione e quindi, oltre a contribuire alla puntuale gestione dei contatti con le Istituzioni e gli organismi interessati, consente anche scelte razionali in ordine alle collaborazioni della Sezione con la Corte dei conti europea nell'ambito dei controlli che la stessa esegue a tutela degli interessi finanziari dei cittadini dell'Unione.

Tra l'altro, la Sezione ha partecipato ai lavori delle visite di controllo eseguite dalla Corte dei conti europea presso la Seconda Università degli studi di Napoli nel marzo 2015 (in tema di fondi comunitari erogati a studenti e docenti nell'ambito del Programma di apprendimento permanente - *Erasmus*) e presso l'Agenzia delle dogane nell'ottobre 2015 (in tema di risorse proprie tradizionali).

Nel corso del 2014 la Corte ha proseguito la propria attività nell'ambito del monitoraggio delle irregolarità e delle frodi comunitarie, attribuendo importanza crescente a tale attività. La Sezione ha, infatti, costituito uno specifico sistema informativo (SIDIF-ConosCO), che si avvale del collegamento alla banca dati IMS (*Irregularity Management System* dell'OLAF). Partendo dai dati comunicati periodicamente dalle Amministrazioni nazionali all'OLAF, esso fornisce elementi conoscitivi su svariati piani, anche con riguardo alle somme da recuperare, consentendo alla Corte di svolgere un controllo costante sulle azioni poste in essere dalle Amministrazioni per ristorare l'erario nazionale e comunitario.

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

E' in fase di sperimentazione un maggiore raccordo con alcune Sezioni regionali di controllo e con la Procura Generale, cui sono state rilasciate le credenziali di accesso per lo svolgimento di autonome attività di analisi. Sono in corso di studio le modalità di raccordo con le Procure regionali ai fini di individuare i procedimenti, nell'ambito dei giudizi pendenti, per il recupero dei relativi fondi.

È proseguita la rilevazione dei documenti approvati da altre Sezioni della Corte, centrali e periferiche, recanti analisi di tematiche attinenti alla gestione di Fondi di interesse europeo e alle Risorse proprie dell'UE.

La ricerca è rivolta a dare conto delle valutazioni effettuate, nell'ottica dei rispettivi criteri di indagine, sui flussi monetari che coinvolgono il nostro Paese, sul versante, appunto, delle entrate dell'Unione e su quello delle contribuzioni erogate dalla stessa.

I dati raccolti al riguardo vengono riportati in un apposito elenco, allegato alle Relazioni annuali della Sezione, a partire da quella concernente l'esercizio 2010.

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

##### **5. Audizione sull'attuazione e sull'efficacia delle politiche dell'UE in Italia**

Il 14 gennaio 2015 la Sezione ha partecipato ad un'audizione presso la XIV Commissione "Politiche dell'Unione Europea" della Camera dei Deputati, nel quadro di una indagine conoscitiva sull'attuazione e sull'efficacia delle politiche dell'UE in Italia.

L'esame del processo di realizzazione della Programmazione 2007-2013, tuttora in corso, ha evidenziato che le Amministrazioni italiane, a livello centrale e regionale, sono state costantemente impegnate in una corsa contro il tempo per cercare di far fronte ai forti ritardi iniziali nell'avvio dei progetti ed alle difficoltà attuative sorte in itinere.

La Sezione ha dato anche atto che, al profilarsi del rischio concreto della perdita delle risorse finanziarie assegnate, le Autorità italiane hanno assunto iniziative per fronteggiare e/o mitigare tale rischio. A questo fine, la necessità di favorire un più rapido, ampio ed incisivo utilizzo delle risorse allocate aveva indotto il Governo, d'intesa con la Commissione europea ed in condivisione con le Amministrazioni centrali e le Regioni interessate, a definire, nel novembre del 2011, il "Piano di Azione Coesione", volto ad individuare obiettivi e modalità operative per la revisione strategica dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali del ciclo 2007-2013.

I dati forniti hanno evidenziato che l'intero settennio è stato caratterizzato da una logica emergenziale che ha riverberato i propri effetti negativi sulla velocità di attuazione dei Programmi comunitari, direttamente connessa alla tipologia degli interventi da essi finanziati. La pluriennale e perdurante congiuntura economica internazionale ha prodotto risultati amplificativi di difficoltà già esistenti correlate a carenza di capacità programmatoria e progettuale, estrema parcellizzazione degli interventi finanziati, elevato tasso di contenzioso sugli appalti e (anche) fenomeni corruttivi.

I regolamenti che fanno da cornice alla politica di coesione, relativamente alla programmazione 2014-2020, sono sostanzialmente incentrati sulla cultura dei risultati, per cui l'utilizzo dei finanziamenti dei fondi sarà costantemente monitorato e valutato, in

modo da garantire il raggiungimento dei risultati previsti. L'erogazione delle risorse sarà, inoltre, subordinata ad alcuni prerequisiti, destinati a porre in essere le condizioni richieste per massimizzare l'impatto degli investimenti.

La concentrazione tematica in quattro settori chiave (ricerca ed innovazione, piccole e medie imprese, trasporti sostenibili, economia a bassa emissione di carbonio), l'orientamento ai risultati e la condizionalità *ex ante* figurano in primo piano tra i nuovi principi introdotti nei regolamenti comunitari.

In particolare, lo strumento della condizionalità *ex ante*, previsto per il nuovo impianto programmatico, dovrebbe garantire la sussistenza delle condizioni quadro programmatiche, regolatorie, di pianificazione, di strumentazione operativa, e di capacità amministrativa, necessarie ad assicurare l'efficacia degli interventi. Tali specifiche condizionalità devono essere soddisfatte sin dall'inizio della programmazione e come prerequisito per la spesa finanziata con le risorse dei fondi comunitari.



### CAPITOLO III

#### CONTROLLO PREVENTIVO DI LEGITTIMITÀ SUGLI ATTI DEL GOVERNO E DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

##### 1. Quadro di sintesi

Il controllo preventivo e successivo di legittimità è svolto dalla Corte nelle articolazioni a ciò deputate, vale a dire, da un lato, gli uffici di controllo centrali sugli atti della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri, dall'altro, le Sezioni regionali di controllo relativamente ai provvedimenti adottati dalle articolazioni delle amministrazioni centrali aventi sede nel territorio. Il controllo viene esercitato ai sensi dell'art.3 della l.20/1994, come successivamente modificato (in particolare, dall'art.17, comma 30, del d.l.1 luglio 2009, n.78, che ha previsto la sottoposizione al controllo di due ulteriori tipologie di atti in aggiunta a quelle tassativamente indicate nell'art.3, comma 1 della ripetuta legge n.20).

Le funzioni di coordinamento dell'intera attività, svolta sia in sede centrale sia in sede regionale, sono attribuite al Presidente della Sezione centrale di controllo di legittimità e all'adunanza generale della Sezione, che, nel 2015, si è riunita in due occasioni per esaminare questioni ex art.10 d.lgs. 30 giugno 2011, n. 123 (deliberazioni nn.11 e 17).

La tipologia di atti che il Legislatore ha voluto assoggettare al controllo preventivo e successivo di legittimità, pur essendo assai varia, è caratterizzata da un fattore comune, e precisamente l'attitudine - per natura ed effetti - ad incidere in via diretta e indiretta su aspetti organizzativi (atti normativi, di programmazione, deliberazioni del Consiglio dei Ministri, definizione di piante organiche, conferimento di incarichi dirigenziali e di studio e consulenza) e su fenomeni di carattere finanziario di peculiare rilievo (variazioni di bilancio, contratti sopra soglia, atti di disposizione del demanio).

L'attività della Corte dei conti, nell'ambito della funzione di controllo di conformità a legge dell'attività delle Amministrazioni centrali dello Stato è scandita dalla trasmissione degli atti al controllo, legata, a sua volta, alle principali fasi di gestione del bilancio e all'attuazione degli atti di programmazione e di indirizzo politico-amministrativo. Pertanto, la previsione per legge di termini perentori entro i quali esercitare la funzione, l'imprevedibilità della quantità e della qualità dei provvedimenti per i quali è prescritto il controllo della Corte dei conti, le urgenze determinate dalle contingenze organizzativo-ordinamentali o economico-finanziarie, non consentono alcuna attività di pianificazione dell'esercizio della funzione.

Nel 2015 è proseguita l'attività di informatizzazione delle procedure di trasmissione degli atti da assoggettare a controllo preventivo e successivo di legittimità, in conformità alle norme contenute nel codice dell'Amministrazione digitale (d.lgs. n. 82/2005), al fine sia di accelerare i tempi del controllo che di ottenere risparmi di spesa anche nell'interesse delle amministrazioni controllate.

Sul punto delle procedure di inoltro degli atti dalle amministrazioni alla Corte, risulta ormai a regime l'attuazione della disposizione introdotta dall'art. 33 del D.L. n. 91 del 2014 (convertito dalla L. n. 116/2014), che, avendo limitato, con riferimento agli atti per i quali è previsto il controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti, il riscontro da parte degli uffici della Ragioneria Generale dello Stato al solo controllo preventivo di

regolarità contabile, ha disposto la trasmissione dei provvedimenti da parte delle amministrazioni direttamente alla Corte e non più per il tramite degli uffici della Ragioneria Generale dello Stato (uffici centrali di bilancio e ragionerie territoriali).

L'applicazione della norma continua a richiedere un'intensa attività di raccordo con detti uffici per rendere effettiva la riduzione dei tempi per il controllo alla base della riforma. A tal fine risulta sempre più evidente la necessità di dotare gli uffici della Corte del completo accesso alle basi di informazione in possesso della RGS, in primo luogo al conto impegni, non essendo allo scopo sufficiente l'utilizzo della banche dati attualmente disponibili. Questo anche alla luce di quanto affermato nella deliberazione n. 23/2015, nel senso di riconoscere alla Corte dei Conti, pur in presenza di un parere negativo di regolarità contabile da parte dell'ufficio di bilancio, il compito di esaminare la conformità a legge del provvedimento sotto il profilo contabile oltre che relativamente ai profili procedurali e sostanziali.

## **2. Controllo di legittimità**

Nel corso del 2015, la Sezione di controllo di legittimità sugli atti del Governo e della amministrazioni dello Stato ha adottato, in adunanza, 38 deliberazioni, nessuna delle quali è stata oggetto di richiesta, da parte del Governo, di registrazione con riserva.

Si deve rilevare che, come già evidenziato nelle precedenti relazioni, il coinvolgimento della Sezione riguarda un numero limitato di provvedimenti, in quanto l'attività svolta dagli uffici di controllo, di norma, è funzionale a evitare dubbi interpretativi sulle norme che regolano i procedimenti amministrativi.

Ciò è in linea, soprattutto, con la natura conformativa del controllo preventivo, come attestato d'altronde dai numerosi fogli di rilievo (c.d. rilievi), tra cui rilevano anche i numerosi "rilievi avviso", attraverso i quali viene indirizzata l'attività delle amministrazioni controllate e che determina, di norma, lo spontaneo adeguamento alle indicazioni della Corte da parte delle medesime Amministrazioni.

Non è infrequente, peraltro, la richiesta di ritiro da parte delle amministrazioni degli atti assoggettati al controllo di legittimità per un riesame degli stessi.

Ciò può significare che anche atti di maggior rilievo possano trovare il loro momento di chiusura nella c.d. fase monocratica (con il visto del Magistrato istruttore e del Consigliere delegato), senza cioè che ne sia data evidenza in deliberazioni.

Così, anche per il 2015, sono da segnalare alcuni atti, registrati in fase monocratica, che, tuttavia, hanno impegnato notevolmente gli uffici: è il caso ad esempio del d.P.C.M. 14 settembre 2015, registrato in fase monocratica, concernente i criteri di mobilità del personale dipendente a tempo indeterminato degli enti di area vasta e della C.R.I., il quale tiene conto, tra l'altro, delle osservazioni mosse dall'Ufficio di controllo sul d.P.C.M. 26 giugno 2015, attuativo dell'art. 29-bis del d.lgs. n. 165 del 2001, concernente la definizione delle tabelle di equiparazione fra i livelli di inquadramento previsti dai contratti collettivi relativi ai diversi comparti di contrattazione del personale non dirigenziale. Analogamente, può dirsi per il provvedimento concernente la determinazione delle dotazioni organiche delle risorse umane, finanziarie e strumentali dell'Agenzia per l'Italia digitale, rispetto al quale l'Amministrazione, in esito al rilievo formulato dall'Ufficio, ha adottato le misure necessarie per superare i dubbi di legittimità (ponendo un vincolo sulla dotazione organica in relazione alle unità di personale del MISE oggetto di trasferimento ope legis e non ancora trasferite al momento dell'adozione del provvedimento). Così vale per il d.P.C.M. concernente la rideterminazione delle dotazioni organiche del personale del Ministero dell'interno in attuazione dell'art. 2 del d.l. n. 95 del 2012, registrato in fase monocratica a seguito di rilievo. Rilevanti, infine,

sempre nel 2015, i provvedimenti conseguenti al trasferimento dal MISE delle attribuzioni in materia di politiche di coesione territoriale all'Agazia per la coesione territoriale ed alla Presidenza del Consiglio dei ministri (il regolamento di organizzazione dell'Agazia è stato ammesso al visto di recente, a seguito di rilievo formale e comunque con rilievo avviso).

Analogamente, per due decreti del Ministero dell'Interno, emanati in attuazione dell'art. 62 del D.Lgs. n. 82/2005, che ha previsto l'istituzione dell'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente. Tali decreti concernono, uno l'approvazione di contratto quadro con l'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato per le attività di progettazione, implementazione e realizzazione del circuito di emissione della Carta d'Identità Elettronica (CIE) e, l'altro, con la Società SOGEI – S.p.a. per le attività di progettazione ed implementazione nell'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR) dell'Archivio nazionale informatizzato dei registri di stato civile e dei dati ai fini della tenuta dei visti di leva.

Per la novità e, al contempo, particolarità della fattispecie, è significativo anche ricordare i decreti di nomina dei direttori dei più importanti poli museali, conferiti ad alcuni cittadini stranieri dopo una selezione pubblica internazionale (indetta con il bando 7 gennaio 2015 del Direttore Generale per l'Organizzazione del Ministero dei Beni ambientali e culturali in forza della norma speciale di cui al comma 2-bis dell'art. 14 del d.lgs. n. 83/2014), ammessi a registrazione dopo un'elaborata interlocuzione con l'Amministrazione. Al riguardo, l'Ufficio di controllo ha osservato – sulla base dei chiarimenti integrativi forniti dagli Uffici legislativi di quel Ministero e di quello del Ministro per la Semplificazione e la Pubblica Amministrazione – che la normativa speciale dovesse ritenersi, in quanto tale, di strettissima applicazione e, pertanto, la deroga alla vigente disciplina nazionale generale (con riguardo al requisito del possesso della cittadinanza italiana) potesse operare esclusivamente con riferimento alla selezione degli incarichi dirigenziali di livello generale e non generale relativi ai direttori degli istituti e musei di rilevante interesse nazionale - dotati di autonomia speciale - di cui all'art. 30, comma 3, lettere a) e b) del dPCM n. 171/2014. Ciò tenuto conto anche della giurisprudenza comunitaria e nazionale, che ha più volte ritenuto, in applicazione del principio di libera circolazione in ambito U.E. dei lavoratori, che la limitazione posta (ancor oggi) dalla legislazione nazionale all'accesso di posti di pubblico impiego sia anch'essa da intendersi in senso assolutamente ristrettivo, ovvero allorquando ricorra in misura prevalente un potere d'imperio in capo alla funzione istituzionale da svolgere, tale cioè da giustificare la presenza dell'indispensabile requisito del possesso della cittadinanza italiana, circostanza non riscontrabile riguardo alla figura esaminata.

Sotto il mero profilo quantitativo, nel 2015 complessivamente sono pervenuti al controllo preventivo di legittimità 24.065 provvedimenti, ai quali va aggiunta la giacenza dei 1.858 trasmessi negli ultimi mesi del 2014 per un totale di 25.923 atti.

Gli atti definiti, nell'ambito del controllo preventivo di legittimità, sono stati 24.619. Sono stati formulati 2.403 rilievi istruttori.

Nell'ambito del controllo successivo di legittimità, sono stati trasmessi 274 provvedimenti, ai quali vanno aggiunti 9 di giacenza iniziale, per un totale di 283 atti. Sono stati formulati 16 rilievi istruttori.

### **3. Delibere della Sezione di controllo**

#### *3.1 Delibere nell'ambito del controllo preventivo di legittimità*

In diverse occasioni la Sezione ha esaminato questioni relative al conferimento di incarichi dirigenziali ed al conferimento di incarichi di esperto negli uffici di diretta collaborazione.

La deliberazione n. 4/2015 ha affrontato il tema della conferibilità di incarico di funzione di livello dirigenziale generale a personale esterno all'Amministrazione, ai sensi dell'art. 19, comma 6, del d.lgs. 165/2001, affermando importanti principi in tema di presupposti e modalità procedurali che devono sussistere per addivenire alla scelta, nonché di comportamenti che si impongono all'Amministrazione in conseguenza della scelta medesima.

La Sezione ha, in primo luogo, affermato l'insindacabilità nella sede della legittimità della scelta operata, in quanto essa attiene alla sfera discrezionale dell'Amministrazione, che, conseguentemente, non ha alcun obbligo di procedere alla nomina di un dirigente di seconda fascia, laddove disponibile. Ha, comunque, ribadito l'esigenza di un'articolazione perspicua del percorso tecnico-argomentativo compiuto per giungere all'individuazione dei soggetti destinatari degli incarichi dirigenziali, mediante apposita verbalizzazione o, comunque, formazione di idonea documentazione comprovante l'avvenuto esercizio delle attività connesse con la procedura comparativa.

La Sezione ha, infine, sottolineato gli obblighi che si impongono a seguito del collocamento in aspettativa o in fuori ruolo di un dirigente, in vista dell'eventuale rientro, vale a dire l'indisponibilità del posto del dipendente collocato in aspettativa e la necessità di assunzione di adeguate misure nel caso di collocamento fuori ruolo.

Degno di nota il principio affermato dalla deliberazione n. 19/2015, in tema di conferimento dell'incarico di portavoce ai sensi dell'art.6, comma 1, della legge n.150/2000. La Sezione ha ritenuto l'estraneità della fattispecie, in ragione della fiduciarità del rapporto riguardato, al perimetro degli incarichi riconducibili all'art.7, comma 6, del d.lgs.165/2001.

Rilevanti anche alcune questioni trattate in tema di contratti pubblici.

La deliberazione n. 10/2015 ha evidenziato la legittimità della proroga qualora contenuta nei tempi strettamente necessari all'espletamento della gara ad evidenza pubblica per la scelta del nuovo contraente. Ha, poi, precisato che, anche laddove la proroga si protragga per un tempo confliggente con l'esigenza di celerità del procedimento amministrativo, è possibile procedere – in sede di controllo preventivo di legittimità – all'ammissione a visto e alla conseguente registrazione dell'atto di differimento del termine di scadenza del contratto, ove lo stesso abbia ad oggetto servizi indefettibili per legge, in ossequio al superiore principio di continuità dell'azione amministrativa.

Le deliberazioni nn. 12/2015 e 13/2015, in materia di procedura di affidamento di appalti di servizi nei settori esclusi, hanno osservato che l'affidamento, disposto a seguito di una negoziazione diretta con la società esclusa dalla procedura comparativa precedentemente svolta ai sensi dell'art. 27 del decreto legislativo n. 163 del 2006, non è conforme, oltre che ai principi generali in materia di appalti (pubblicità, trasparenza e par condicio tra i concorrenti), allo stesso disposto del citato art. 27 del codice dei contratti pubblici, che richiede, anche per i contratti aventi ad oggetto lavori, servizi e forniture relativi a settori esclusi, lo svolgimento di una procedura comparativa, seppur semplificata.

La deliberazione n. 22/2015 ha, invece, stabilito che la norma (art. 12, commi 8 e 9, del decreto-legge n. 83 del 2012, convertito con modificazioni dalla legge n. 132 del 2013), che consente la possibilità di modificare precedenti convenzioni relative ad interventi integrati di edilizia residenziale pubblica, non è applicabile a convenzioni il cui termine finale per il completamento delle opere è decorso. La richiamata norma, infatti, per l'eccezionalità della sua previsione, deve essere considerata di stretta applicazione, potendo comportare la sola rivisitazione dei costi e non anche rimodulazioni ulteriori delle prestazioni dedotte in convenzioni.

In materia, poi, di locazioni passive e di decurtazione dei canoni, la deliberazione n. 10/2015 ha precisato che, in base al combinato disposto degli artt. 1, comma 78, della legge n. 266 del 2005 e 3, comma 4, del decreto-legge n. 95 del 2012, la decurtazione del 15 per cento dei canoni di locazione passiva delle pubbliche Amministrazioni, per le occupazioni *sine titulo*, si applica, a decorrere dal 7 giugno 2012, prendendo come base di calcolo il canone originariamente pattuito, non potendosi far riferimento ad un rinnovo del contratto mai intervenuto.

In materia di accordi tra PP.AA. ai sensi dell'art. 15 della L. 241/90, la Sezione, con delibera n. 2/2015 ha ritenuto che tale accordo è istituto che formalizza il rapporto tra PP.AA. con il quale si conviene di disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune, senza che ciò debba comportare alcuna remunerazione a parte il ristoro dei costi effettivi sostenuti per le prestazioni. Nella fattispecie esaminata relativa all'accordo stipulato tra una Prefettura e un Consorzio tra Comuni non è stato ritenuto sussistente il presupposto relativo all'assenza di trasferimenti finanziari, avendo la Prefettura inteso ricomprendere anche un ristoro per il funzionamento del Consorzio. Pertanto, al fine di ricondurre la fattispecie nell'ambito della disciplina dettata in materia dall'art. 15 L. 241/90, la Sezione ha ritenuto necessario espungere, dall'accordo suddetto, l'articolo in cui, stabilendo *ex ante* l'importo per l'espletamento del servizio, veniva riconosciuto un margine per l'attività del Consorzio medesimo.

Particolare segnalazione meritano alcune delibere CIPE.

Nella deliberazione n. 9/2015, con la quale è stato ricusato il visto alla delibera CIPE - n. 43 del 10 novembre 2014, la Sezione ha affermato che in materia di esecuzione di opere pubbliche di competenza statale, in applicazione della normativa primaria vigente, il progetto definitivo di una infrastruttura strategica, allorché giunga in istruttoria presso MIT ai sensi dell'art. 167, comma 5, d.lgs. 163/2006, senza essere stato mai preceduto dalla approvazione del progetto preliminare, deve essere previamente rimesso al Consiglio Superiore dei lavori pubblici, affinché renda il parere obbligatorio di propria competenza.

Degna di menzione particolare anche la deliberazione n. 14/2015, dove si è affermato che, in materia di esecuzione di opere pubbliche di competenza statale, la circostanza che intervenga un rilevante incremento del finanziamento dell'opera determina, in ogni caso, l'esigenza di modificare il Piano economico-finanziario e di realizzare un nuovo cronoprogramma, soprattutto laddove il precedente, assunto insieme al piano in occasione dell'approvazione del progetto definitivo, sia palesemente inosservato e, dunque, inattuale. La circostanza che detto incremento finanziario sia stato disposto *ex lege* a valere su un nuovo contratto di programma (peraltro non ancora approvato ed al quale è rinviata la reale copertura finanziaria) non può prescindere dalle valutazioni economiche del CIPE, la cui funzione non può limitarsi a prenderne atto e ad approvare interventi, nella fattispecie, che pure determinano nuovi costi. La mancata previsione in un decreto-legge dei pareri delle Commissioni parlamentari, previsti dalla normativa di settore, non può costituire elemento irrilevante nelle valutazioni del CIPE, in

considerazione dell'avvenuto inserimento della previsione dei pareri stessi nella Legge di conversione intervenuta a ridosso dell'approvazione della delibera CIPE. Ai sensi dell'attuale regolamento CIPE, sono previsti tempi significativi di definizione dell'iter della Delibera medesima, successivi alla sua approvazione, fattore questo che connota gli atti intervenuti in tale arco temporale del carattere "endoprocedimentale" e, al tempo stesso, impegna il CIPE a tener conto di tali modifiche normative.

Da ultimo, si richiama la Delibera n. 38/2015, con la quale la Sezione ha ritenuto che in materia di finanziamento di lotti costruttivi, previsti dalla legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Finanziaria 2010), relativi ad opere concernenti infrastrutture strategiche di rilevante entità, ai sensi dell'art. 2, comma 232, lettera c), "il contraente generale o l'affidatario dei lavori deve assumere l'impegno di rinunciare a qualunque pretesa risarcitoria, eventualmente sorta in relazione alle opere individuate con i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui all'alinea, nonché a qualunque pretesa anche futura connessa all'eventuale mancato o ritardato finanziamento dell'intera opera o di lotti successivi". Nulla è dovuto al contraente generale a titolo di adeguamento monetario, per ritardato o mancato finanziamento di un lotto costruttivo. Gli atti contrattuali vanno pertanto adeguati a tale disposizione.

Numerose, poi, le deliberazioni della Sezione in tema di conferimento di incarichi di consulenza e collaborazione.

In particolare la già citata deliberazione n. 19/2015 con cui la Sezione ha ritenuto che il conferimento dell'incarico di portavoce, attribuito ai sensi degli art. 7 e 8 della Legge 50/2000, posto il legame fiduciario che lo connota, porti ad apporre l'attuale conferimento al di fuori del perimetro degli incarichi riconducibili alla fattispecie di cui all'art. 7, comma 6, del D.lgs. n. 165/2001 e ss.mm. e i.i. Si è anche chiarito che l'incarico di portavoce e l'incarico di addetto stampa non possono essere affidati alla medesima persona, in quanto ontologicamente diversi.

In tema di incarico esterno di giornalista conferito da Ministero a soggetto in quiescenza, la Sezione con delibera n.6/2015 ha statuito che l'interprete non è vincolato dal *nomen iuris* utilizzato, essendo necessario verificare l'effettivo contenuto dell'atto. Pertanto, il richiamo ad una "attività di ricerca" non è idoneo a modificare significativamente il contenuto dell'attività richiesta al collaboratore, che si presenta come attività consulenziale. Ed invero, un contratto avente ad oggetto attività nella materia della gestione e della regolazione dei servizi pubblici locali, con riguardo ai processi di riordino dei servizi ed alle attività dell'Osservatorio per i servizi pubblici locali, rientra nell'area degli incarichi di studio e di consulenza (e non di ricerca). Incarichi questi per i quali l'art. 6 del D.L. 90/2014 convertito con modificazioni dalla Legge 114/2014, ha introdotto il divieto di conferimento. La Sezione ha, pertanto, deliberato di recusare il visto e la registrazione dell'atto.

Con deliberazioni nn. 31 e 37/2015, la Sezione ha statuito che il divieto per le pubbliche amministrazioni di stipulare contratti di collaborazione con personale esterno previsto dall'art. 2, comma 4, D.lgs. 81/2015 si applica soltanto ai contratti sottoscritti a partire dal 1° gennaio 2017, e non ai contratti che, sottoscritti in data antecedente, dispiegano i propri effetti anche in periodo successivo alla predetta data.

### *3.2. Delibere nell'ambito del controllo successivo di legittimità*

Nel corso del 2015, la Sezione è stata più volte investita dell'esame di atti pervenuti al controllo successivo di legittimità, ai sensi dell'art. 10, comma 1, del d.lgs. n. 123 del 2011. Si tratta, come noto, di atti trasmessi agli uffici di controllo della Corte dagli uffici centrali di bilancio.

In due fattispecie, peraltro, la Sezione è stata chiamata in adunanza generale per la risoluzione di questioni di massima deferite da consiglieri delegati delle sezioni regionali di controllo.

Si tratta, in particolare, di una questione sorta in occasione dell'esame di un provvedimento concernente la liquidazione del compenso per lavoro straordinario al personale civile del Ministero dell'interno e di un'altra questione posta in occasione dell'esame di un provvedimento concernente la ricostruzione di carriera di alcuni collaboratori scolastici, transitati alla data del 1° settembre 2000, dalla qualifica di "responsabile amministrativo" a quella di "direttore dei servizi generali e amministrativi" (deliberazioni nn. 11/2015 e 17/2015).

La Sezione, per entrambe le fattispecie, ha avuto modo di evidenziare, richiamando quanto affermato dalle Sezioni riunite in sede di controllo con la deliberazione n. 9/2012, che il controllo ai sensi dell'art. 10, comma 1, del d.lgs. 123 del 30 giugno 2011, dovendo essere ricondotto nell'ambito del controllo di legittimità, seppur successivo a causa dell'intervenuta efficacia dei provvedimenti medesimi, postula che lo stesso si attui, "con le consuete modalità procedurali, inclusa, evidentemente, la pronuncia della Sezione centrale in Adunanza Generale, nella composizione integrata da tutti i consiglieri delegati delle Sezioni Regionali, per la risoluzione di questioni di massima di particolare importanza, per le quali il Presidente della Corte dei conti ravvisi la sussistenza dei presupposti di cui all'art. 3, comma, 3 del Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti n. 14 del 2000".

Diversi sono stati, poi, i casi nel 2015 nei quali la Sezione ha ritenuto di far propri i dubbi e le osservazioni degli uffici centrali di bilancio, dichiarando non conformi a legge i relativi provvedimenti.

E' il caso di alcuni provvedimenti concernenti l'approvazione di contratti di appalto di servizi relativi alla partecipazione del Ministero delle politiche agricole ad eventi fieristici, dichiarati dalla Sezione nella specie non conformi al codice dei contratti pubblici per profili concernenti: l'esecuzione anticipata, senza la previa adozione da parte del responsabile del procedimento di un provvedimento scritto e motivato; la verifica della congruità del prezzo offerto dall'appaltatore, affidata ad un professionista scelto non dalla stazione appaltante ma dallo stesso soggetto appaltatore; l'utilizzo della forma contrattuale della scrittura privata e per il quale non sia stata utilizzata la modalità elettronica (deliberazioni nn. 25/2015, 26/2015, 27/2015, 28/2015 e 29/2015).

Analogamente, la Sezione ha ritenuto di far propri i dubbi e le osservazioni dell'ufficio centrale di bilancio, dichiarando non conforme a legge il relativo provvedimento in occasione dell'esame di un contratto stipulato dal Ministero degli affari esteri seguendo la procedura del cottimo fiduciario ai sensi dell'art. 125, comma 10, lett. c), del d.lgs n. 163 del 2006, avente ad oggetto l'attività di affiancamento alla ditta subentrante nel servizio di informatica, già compresa nel contratto principale. Nella specie, la Sezione ha ritenuto illegittimo il contratto, non ricorrendo alcuna delle ipotesi previste dagli artt. 132 del d.lgs. n. 163 del 2006 e 311 del d.P.R. n. 207 del 2010 stante l'assenza del requisito dell'imprevedibilità dell'evento (deliberazione n. 27/2015).



## CAPITOLO IV

### CONTROLLO SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

#### 1. Considerazioni generali

La Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato svolge la propria attività in conformità ai principi di cui all'art. 3, commi 4, 5 e 6, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, i quali ne stabiliscono gli ambiti, le modalità e i contenuti.

Scopo precipuo del controllo è l'individuazione delle eventuali disfunzioni presenti nelle gestioni esaminate e la correlata promozione, da parte delle amministrazioni o, eventualmente, del Governo e del legislatore, delle iniziative necessarie a riordinare apparati, semplificare procedimenti, migliorare l'articolazione delle risorse disponibili, elevare la trasparenza delle decisioni e prevenire abusi e cattiva amministrazione.

I progetti di riforma in atto rendono tale compito particolarmente rilevante, implicando, fra l'altro: la valutazione circa la sufficienza delle misure in concreto adottate per valorizzare le risorse esistenti e soddisfare l'esigenza di economicità dei mezzi rispetto agli obiettivi previsti; l'esame della significatività e attendibilità dei conti nei quali sono rappresentate le gestioni; la verifica di efficienza dei controlli interni (strategici, di gestione, di performance).

Di tali aspetti tiene conto la programmazione per il 2016, nella cui definizione vengono, inoltre, considerati i criteri selettivi che hanno indirizzato, ormai da vari anni, le scelte della Sezione in merito alle gestioni da esaminare, criteri che possono essere ricondotti all'importanza strategica attribuita dalle assemblee parlamentari e dagli organi di governo agli obiettivi di talune gestioni, alla rilevanza economico-sociale di programmi e azioni dei Ministeri, al collegamento delle analisi da svolgere con quelle di altre Sezioni (in particolare, delle Sezioni riunite), al grado di innovatività dei programmi di spesa, alla complessità delle procedure realizzative, all'esigenza - infine - di acquisire elementi informativi sul processo di *spending review* (anche mediante il monitoraggio di specifiche attività e gestioni).

Nello spirito della legge n. 20/1994 è, infine, essenziale che i controlli siano concomitanti ovvero prossimi alle gestioni esaminate, in modo da poter attivare correttivi "in corso d'opera" o immediatamente a ridosso delle rilevazioni effettuate e delle indicazioni-raccomandazioni fornite dalla Corte. Aspetto, questo, che assume un'importanza maggiore, se si tiene conto dell'obbligo imposto alle amministrazioni di comunicare le misure conseguenziali adottate.

Del resto, la valutazione dell'impatto dei controlli svolti sulla capacità delle amministrazioni statali di seguire le indicazioni date costituisce un momento fondamentale dell'attività svolta dalla Sezione, grazie al quale la stessa può seguire la dinamica dell'azione amministrativa anche dopo la formalizzazione del referto, al fine di vigilare sull'esercizio dell'attività autocorrettiva delle amministrazioni interessate.

#### 2. Indagini approvate nel corso del 2015

La Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato ha esaminato, nel corso del 2015, quindici gestioni, incentrate su programmi in corso di realizzazione, per i quali sono state approfondite le eventuali disfunzioni e prospettati, ove necessario, i relativi processi di autocorrezione.

Si evidenzia, in questa sede, che nell'anno appena trascorso diverse sono state le relazioni che hanno riguardato gestioni commissariali. Rileva, in primo luogo, l'indagine che ha approfondito "L'attività del commissario straordinario del Governo per le problematiche connesse all'affollamento degli istituti carcerari" (deliberazione n. 6/2015), in esito alla quale si è constatato che i risultati finali delle attività poste in essere dai commissari che si sono susseguiti negli anni 2010-2014, malgrado le opere realizzate o in corso di realizzazione non abbiano corrisposto pienamente agli obiettivi di rapidità ed efficacia attesi dai loro interventi.

Analoghe osservazioni si rinvengono nel referto che ha analizzato i "Piani strategici nazionali per la riduzione del rischio idrogeologico" (deliberazione n. 1/2015) che ha evidenziato criticità nello stato di attuazione degli interventi posti in essere dai commissari in attuazione degli accordi di programma da essi sottoscritti con il Ministero dell'ambiente negli anni 2010-2011, così come nell'avanzamento di molti programmi attivati nel decennio 1998-2008, (oggetto di precedenti relazioni di questa stessa Sezione), alcuni dei quali sono in corso di attuazione.

Per contro, l'istruttoria condotta nei confronti delle amministrazioni interessate alla realizzazione della "Superstrada a pedaggio Pedemontana veneta" (deliberazione n. 18/2015) ha dimostrato che il commissario delegato, nominato nel 2009 per provvedere al compimento di tutte le iniziative finalizzate alla sollecita realizzazione delle opere, ha operato in termini di coordinamento fra gli enti locali e di prevenzione dei conflitti. In tal caso, l'amministrazione ordinaria non è stata in grado di impiegare utilmente gli strumenti tipici del coordinamento amministrativo. La stessa indagine ha, peraltro, fatto emergere altre disfunzioni, a cominciare dalla lievitazione dei costi, dovuta ad una progettazione non definita e specificata nei suoi dettagli nel momento in cui è stata ammessa a finanziamento dal CIPE. Si è, inoltre, segnalato che non essendosi condizionati i finanziamenti pubblici a finanziamenti privati quantomeno affidabili, si sono favorite le condizioni per il ricorso a ulteriori risorse pubbliche per il completamento delle opere.

L'incremento del costo delle opere e dei ritardi nella realizzazione degli interventi è stato rilevato anche nel corso delle verifiche effettuate su "L'ammodernamento della strada statale 131 - Carlo Felice tra il Km. 23,885 e 47,500" (deliberazione n. 15/2015). In tale fattispecie, sulla mancata esecuzione dell'opera hanno inciso sia le criticità nella fase progettuale e i ritardi procedurali nelle varie fasi di progettazione, affidamento ed attuazione delle opere, sia l'inadeguatezza dei controlli sulla capacità delle ditte affidatarie dei lavori di far fronte ai propri impegni.

In tema di infrastrutture, non si può non segnalare il referto su "La gestione dei contratti pubblici segreti"; il controllo ha avuto riguardo, non solo ai contratti di lavori, ma anche alle forniture e ai servizi aventi le caratteristiche indicate nel "codice dei contratti pubblici". Tale referto ha, fra l'altro, accertato che, anche a seguito delle indicazioni formulate nei referti degli anni precedenti, nel 2014 si è assistito al ritorno, da parte di talune amministrazioni, all'utilizzo degli strumenti ordinari di contrattazione per la maggior parte dei propri appalti di opere.

Oggetto di esame da parte della Sezione sono stati, inoltre, alcuni specifici programmi di spesa finanziati dal legislatore. Ci si riferisce al "Piano per la dematerializzazione delle procedure amministrative in materia di istruzione, università e ricerca" (deliberazione n. 7/2015) e al "Piano triennale della pesca e dell'acquacoltura" (deliberazione n. 4/2015). Per entrambi sono emerse difficoltà a rispettare i tempi previamente stabiliti.

Quanto al primo, gli approfondimenti effettuati hanno consentito alla Sezione di ricondurre le relative cause, in parte, alla necessità di adeguare i sistemi alla normativa sopraggiunta, e, in parte, ai ritardi del MIUR nell'affrontare le problematiche connesse alla possibilità di avvalersi del Cineca, soggetto *in house* secondo la normativa comunitaria.

Per l'altro, l'istruttoria ha evidenziato una certa lentezza dell'attivazione delle procedure, ma anche, in qualche misura, disinteresse da parte degli operatori del settore per alcune delle misure previste. Un fenomeno quest'ultimo, riconducibile ad una non adeguata programmazione su cui merita porre particolare attenzione, attesa l'attuale carenza di risorse finanziarie.

Di grande interesse per le criticità e le anomalie rilevate è l'indagine che ha esaminato "L'attuazione di iniziative e progetti ambientali in Cina nell'ambito del programma Sicp" (deliberazione n. 12/2015), la cui gestione è intestata al Ministero dell'ambiente.

Di rilievo anche la relazione che ha esaminato "L'attività degli istituti italiani di cultura all'estero" (deliberazione n. 14/2015/G). In esito alle verifiche condotte, si è pervenuti alla conclusione che le molteplici problematiche che affannano il settore siano dovute anche alla complessità della normativa di riferimento, che risente delle interferenze tra diritto interno del Paese ospitante e normativa italiana, senza, peraltro, trascurarne gli aspetti positivi che pure esistono.

Nel corso del 2015 la Sezione ha approfondito anche il seguito dato dalle amministrazioni statali alle misure di *spending review* adottate dal legislatore in tema di "autovetture di servizio" (deliberazione n. 2/2015) e di "archivi di deposito" (deliberazione 17/2015).

La prima, ha accertato il generalizzato rispetto delle restrittive statuizioni introdotte dal d.l. n. 78/2010 (convertito con modificazioni dalla legge n. 122/2010) e dal d.l. n. 98/2011 (convertito con modificazioni dalla legge n. 111/2011), nonché delle puntuali indicazioni disposte dalla direttiva n. 6 dell'11 maggio 2010 del Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione e, da ultimo, dal d.p.c.m. 3 agosto 2011. Oggetto di censura sono state, peraltro, le spese del relativo personale, risultate eccessive rispetto alle esigenze, nonché la mancata adozione di sistemi telematici per la trasparenza dell'uso delle autovetture di servizio operativo, richiesto dall'art. 3, c. 1 lett. f) del predetto d.p.c.m.

Quanto agli archivi di deposito, criticità sono emerse nell'attuazione delle disposizioni contenute nel d.l. n. 95/2012 convertito con modifiche dalla legge n. 133/2012 in materia di "razionalizzazione ed ottimizzazione dell'utilizzo, a qualunque titolo, degli spazi destinati all'archiviazione della documentazione cartacea". L'articolata istruttoria, pur constatando una maggiore attenzione delle amministrazioni verso le attività individuate dal legislatore per favorire il riordino degli archivi di deposito, ha sottolineato come si sia ancora lontani dai parametri da questo indicati.

Deve, infine, rilevarsi che, in talune fattispecie, la Sezione ha segnalato la necessità di un intervento normativo. Tali sono le conclusioni cui si è pervenuti, in esito alle verifiche condotte su "Gli alloggi di servizio del Ministero della difesa" (deliberazione n. 10/2015/G). Dopo aver esaminato quale seguito abbia ricevuto il programma pluriennale di recupero degli alloggi indebitamente occupati avviato nel 2008, la Sezione ha, infatti, osservato che la legge di stabilità per il 2015 ne ha determinato la sostanziale interruzione, senza introdurre misure alternative che consentano di porre fine alle situazioni di illegalità ancora in essere.

Critiche sono state, inoltre, mosse alle norme che regolano “Le misure di sostegno alle emittenti radiofoniche e televisive in ambito locale” (deliberazione n. 13/2015), apparse, in esito ai controlli effettuati, prive di qualunque funzione se non quella di mero sostegno economico alla gestione delle emittenti.

Nuove soluzioni sono state, da ultimo, suggerite dalla Sezione in tema di “interpello fiscale”. La specifica indagine (deliberazione n. 5/2015/G) ha evidenziato come l’istituto - finalizzato originariamente ad esclusive esigenze di chiarificazione della disciplina tributaria, in presenza di casi complessi - si sia poi tradotto, di fatto, in uno strumento articolato su più configurazioni (complessivamente diciotto), dettate da finalità diverse, caratterizzate da meccanismi di funzionamento ed effetti difformi.

### **3. Esiti del controllo**

Il tema delle misure effettivamente assunte in esito alle delibere della Sezione di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato riveste particolare rilevanza nell’attuale contesto ordinamentale, rispondendo ad un preciso obbligo che il legislatore ha imposto alle amministrazioni, consentendo loro la possibilità di discostarsi solo seguendo l’iter previsto dall’art. 3, c. 64 della legge n. 244/2007.

Nel corso del 2015 i provvedimenti e le decisioni effettivamente assunti in esito alle delibere della Sezione centrale sono stati, come di consueto, compendati in una relazione, che ha analizzato gli esiti delle indagini concluse nell’anno precedente (deliberazione n. 19/2015). Accanto a questa vanno considerati anche due specifici referti (approvati con deliberazione n. 8/2015 e n. 9/2015), che si sono occupati delle misure conseguenziali adottate in esito ad altrettante deliberazioni approvate nel 2014, aventi ad oggetto, rispettivamente, la destinazione e gestione del 5 per mille e dell’8 per mille dell’Irpef. L’ampiezza e la complessità delle questioni trattate in tali referti, oltre il tenore delle risposte pervenute, hanno, infatti, indotto la Sezione a indire una nuova adunanza pubblica, al fine di esaminare, in contraddittorio con le amministrazioni interessate, le comunicazioni dalle stesse rese e fare il punto delle novità adottate e delle questioni ancora aperte.

Prendendo le mosse proprio da queste deliberazioni, meritano di essere segnalate le iniziative adottate dall’Agenzia delle entrate per ovviare alle disfunzioni segnate dalla Corte, in particolare, per quanto riguarda l’istituto del 5 per mille. L’Ente ha, infatti, intrapreso un’attività di audit sul comportamento degli intermediari. Tali controlli – come ampiamente riferito anche dagli organi di stampa - hanno fatto emergere una serie di anomalie e di disfunzioni in ordine alle quali l’Agenzia si è riservata di assumere le dovute determinazioni. Si rileva, inoltre, che la stessa Agenzia, venendo incontro alle esigenze di trasparenza rappresentate dalla Corte, ha pubblicato sul proprio sito istituzionale l’elenco totale degli enti ammessi in una o più categorie di beneficiari per l’anno finanziario 2012 (comprensivo degli enti in gestione al Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo), nonché gli elenchi, in forma aggregata, degli enti ammessi per le annualità precedenti. L’Agenzia ha, inoltre, provveduto a migliorare il predetto sito, rendendo più immediato e organizzato l’accesso alle informazioni relative al contributo del 5 per mille, sia per i soggetti che intendono partecipare al riparto del contributo, sia per i cittadini interessati alla conoscenza delle contribuzioni complessive.

Per quanto, invece, concerne l’8 per mille, l’Agenzia delle entrate, al fine di ovviare alla denunciata scarsa informazione sulle modalità di attribuzione del gettito, ha predisposto, per il modello 730 dell’anno finanziario 2015 (anno d’imposta 2014), una scheda con caratteri più grandi per i riquadri delle confessioni religiose. Analoga attenzione è stata prestata alle relative “avvertenze”. E’ stato, inoltre, fatto presente che,

a partire dal 2014, si è intrapresa un'azione di controllo nei confronti di alcuni centri di assistenza fiscale per i quali, in base agli elementi informativi a disposizione, sono emersi dati significativi in relazione ad alcuni fattori di rischio. Anche la Presidenza del Consiglio dei ministri ha comunicato che, per rispondere alle sollecitazioni della Corte, non solo ha avviato l'implementazione sul sito del Governo di un'area comune dedicata all'8 per mille, finalizzata a rendere facilmente reperibili tutte le informazioni e i dati relativi all'istituto; ma, innovando rispetto al passato, ha anche pianificato la procedura per inserire, nell'ambito del piano di comunicazione del Governo per il 2016, una campagna pubblicitaria mirata a sensibilizzare la scelta del contribuente a favore dello Stato.

Passando alle altre indagini approvate nel 2014, nel rinviare alla citata deliberazione n. 19/2015, meritano in questa sede di essere segnalate le misure adottate da Equitalia giustizia in esito alle verifiche effettuate su "Lo stato di attuazione ed i problemi di operatività del Fondo unico di giustizia" (deliberazione n. 6/2014). In adesione alle raccomandazioni formulate dalla Sezione, la Società ha, infatti, trasmesso al Dipartimento per gli affari di giustizia le informazioni necessarie per attivare i dovuti riscontri. La stessa, dopo aver constatato che "anche grazie alla divulgazione degli esiti delle indagine condotta dalla Corte dei conti", gli amministratori giudiziari hanno manifestato una maggiore puntualità nella presentazione dei rendiconti e nella voltura delle risorse liquide e non liquide, ha diramato agli amministratori/coordinatori un "report ricognitivo", colmando, in tal modo, le carenze conoscitive che il referto della Corte aveva messo in luce.

Di particolare rilievo sono anche le misure comunicate in esito al referto su "I rendiconti dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni" (deliberazione n. 7/2014). E', infatti, emerso che l'Ente ha provveduto a nominare i componenti del Servizio di controllo interno, in attesa di rinnovo dall'aprile 2013 e ne ha disciplinato le competenze in modo da assicurare il rispetto del principio della separazione dell'attività di indirizzo e controllo spettante al Consiglio da quella di gestione spettante alla dirigenza, il cui mancato rispetto era stato stigmatizzato dalla relazione.

Interessanti novità si sono, infine, registrate anche in esito all'indagine che si è occupata dei "Contratti di sviluppo" (deliberazione n. 24/2014). Nel senso auspicato dalla Corte si colloca, infatti, la convenzione stipulata nel 2015 tra il Ministero dello sviluppo economico e Invitalia, soggetto gestore individuato per legge, che regola i relativi rapporti in senso idoneo a rendere effettiva la vigilanza del Ministero sulle attività poste in essere dall'Ente. Invero, la possibilità, ora concessa al Ministero, di accedere in via telematica al sistema di monitoraggio implementato dalla società, l'introduzione di un termine entro il quale il soggetto attuatore deve presentare il rendiconto e la previsione di sanzioni alle sue inadempienze costituiscono una risposta concreta alle indicazioni espresse nella relazione.

#### **4. Ulteriori attività svolte**

Nel corso del 2015 sono state, inoltre, svolte le sotto indicate attività di monitoraggio che, ormai da tempo, la Sezione svolge con carattere di continuità, sul bilancio dello Stato.

I monitoraggi in questione consentono, attraverso l'incrocio di dati contabili, finanziari ed economici, classificati in modo sintetico, di costruire informazioni circa l'andamento gestionale di programmi e/o consistenti nuclei di risorse e di gestire in maniera integrata gli obiettivi del controllo, inserendo un metodo di pianificazione a ciclo continuo, basato su un'attività di reportistica sistematica, continua e puntuale.

Oggetto di controllo continuativo sono stati:

- gli andamenti delle entrate erariali. Il monitoraggio ha il precipuo scopo di evidenziare le variazioni intervenute mensilmente e, per quanto, possibile, le loro cause;
- i Magazzini dello Stato, i cui esiti sono trasfusi in apposito referto che viene trasmesso annualmente alle Sezioni riunite per la Relazione sul rendiconto generale dello Stato;
- le partite di spesa che presentano elementi sintomatici di criticità. Il controllo ha comportato l'esame continuativo di n. 483 capitoli del bilancio dello Stato, relativi a 13 amministrazioni, per un complessivo importo delle risorse stanziato pari a 440,23 miliardi;
- lo stato di realizzazione delle infrastrutture strategiche di interesse nazionale, che ha preso in considerazione diversi capitoli di bilancio che hanno come oggetto singole opere rientranti nel Programma delle grandi infrastrutture strategiche di cui alla c.d. legge obiettivo. Queste ultime, infatti, da sempre finanziate a carico del cap. 7060 dello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, a seguito dell'evoluzione del Programma e delle relative norme di riferimento, vengono ormai sovente sostenute con specifici capitoli dedicati.

#### **5. Prospettive per il 2016**

Il programma di controllo per il 2016, com'è ormai prassi della Sezione, assume una duplice modulazione: triennale e annuale. La prima considera gli ambiti di indagine sui quali la nuova legislazione di entrata e di spesa impone all'organo di controllo esterno di aprire un "osservatorio" sulle vicende che ne segnano l'applicazione. La seconda considera le gestioni finanziarie e amministrative da esaminare nel primo anno.

Innovando rispetto al passato, le indagini sono suddivise in aree corrispondenti alle articolazioni organizzative della Sezione attualmente previste dal regolamento delle attività di controllo, oltre a un'area di "indagini orizzontali" relative a tutti i Ministeri, in maniera coordinata, ad alcuni di essi.

In conformità alle prassi già adottate, sono state confermate, anche per il 2016, a sostegno della attività di controllo sulla gestione propriamente intesa, le attività di monitoraggio sul comparto entrate, sulle partite di spesa che presentano elementi di criticità sintomatici di inefficienze nella gestione delle risorse pubbliche, sui magazzini dello Stato, sugli esiti del controllo eseguito e sullo stato di realizzazione delle infrastrutture strategiche di interesse nazionale. A queste si aggiungono ulteriori attività di monitoraggio, definite in sede di programmazione, che verranno messe a punto con riguardo alle metodologie e ai tempi da individuare per ciascuna di esse. Per tutte è prevista la diffusione delle risultanze, una volta consolidati i sistemi di rilevazione dei dati e delle elaborazioni connesse.

## CAPITOLO V

### CONTROLLO SUGLI ENTI CUI LO STATO CONTRIBUISCE IN VIA ORDINARIA

#### 1. Contesto normativo

Diverse, negli ultimi anni, le novità normative che hanno interessato la gestione degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, e, conseguentemente, l'attività di controllo che la Sezione del controllo sugli Enti svolge. Si tratta di disposizioni sempre numerose. Del resto gli ambiti di competenza della Sezione abbracciano il controllo su enti di differente natura giuridica – sia pubblica, sia privata – a cui è affidata la cura di interessi pubblici tra loro assai diversi.

Più in particolare, enti pubblici, società partecipate dallo Stato, organismi di diritto privato sono stati oggetto, negli anni più recenti, di modifiche normative, nell'ambito di un disegno volto alla razionalizzazione degli assetti organizzativi e al contenimento della spesa con disposizioni di carattere specifico o trasversale. Basti pensare, a tale ultimo riguardo, al corpo di norme che hanno come destinatarie le amministrazioni di cui all'elenco annualmente predisposto dall'Istat o, per quanto attiene alle società pubbliche, alle norme di cui alla l. n. 95 del 2012. Si ricorda, ancora, la recente normativa in materia di contrasto alla corruzione, sulla trasparenza, sul regime delle incompatibilità.

Anche nel periodo più recente, dunque, si sono succeduti interventi normativi che hanno interessato l'ambito di controllo della Sezione.

In particolare, con la legge di stabilità per l'anno 2015 (l. n. 190 del 23 dicembre 2014), sono state introdotte, dall'articolo unico, numerose disposizioni d'interesse per l'attività della Sezione con riguardo a Poste italiane spa (comma 274 e seguenti), Expo spa (comma 532 e seguenti), Anas (comma 295), Sogei (comma 297), Inail (comma 166), Croce Rossa Italiana (comma 143), nonché in materia di enti di ricerca (comma 343), di autorità portuali (comma 611), di casse previdenziali privatizzate (comma 91).

La stessa legge di stabilità, inoltre, al fine di razionalizzare il settore della ricerca e della sperimentazione nel settore agroalimentare, anche al fine di contenimento della spesa, ha disposto l'incorporazione dell'Istituto nazionale di economia agraria (Inea) nel Consiglio per la ricerca e la sperimentazione in agricoltura (Cra), che assume la denominazione di Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria, conservando la natura di ente nazionale di ricerca e sperimentazione (comma 381).

Nell'ambito delle norme in materia di riordino di servizi del lavoro e di politiche attive (decreto legislativo n. 150 del 2015) assumono rilievo le disposizioni (articolo 10) che riguardano funzioni e compiti dell'Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori (Isfol), nonché quelle riguardanti l'istituzione dell'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro che subentra nella titolarità delle azioni di Italia Lavoro spa (articolo 4).

Norme di specifico interesse sono anche contenute nella legge di stabilità per il 2016. Disposizioni che hanno riguardo, tra l'altro, all'Istituto di servizi per il mercato agricolo (Ismea) – che – proseguendo il percorso di razionalizzazione degli enti operanti nel settore – vedrà l'incorporazione dell'Istituto sviluppo agroalimentare spa (Isa) e della società Gestione Fondi per l'agroalimentare srl (Sgfa). In materia di investimenti europei, disposizioni di rilievo fanno riferimento a Cassa depositi e prestiti, stabilendo basi giuridiche appropriate per potenziarne il ruolo quale istituto nazionale di promozione. La

medesima legge contiene, inoltre, disposizioni volte al potenziamento dell'Ice-Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane.

Un cenno, poi, deve essere riservato al percorso di dismissione delle partecipazioni detenute dallo Stato in società per azioni ai sensi del d. l. n. 332 del 1994, che ha riguardato Poste Italiane spa e l'Ente nazionale di assistenza al volo (Enav) e i cui criteri sono stati definiti per entrambe le società con due dpcm del 16 maggio 2014.

Particolare rilievo, infine, assume anche il d.lgs n. 91 del 2011, di esecuzione della legge di contabilità generale dello Stato del 2009, in materia di adeguamento e armonizzazione dei sistemi contabili. Le relative disposizioni, infatti, trovano applicazione nei confronti degli enti pubblici in contabilità finanziaria controllati dalla Sezione e riguardano anche molti degli enti con soggettività giuridica di diritto privato in contabilità civilistica. A tale riguardo vale ricordare come, nel corso del 2015, le Sezioni Riunite della Corte, nella sede consultiva abbiano reso il parere sullo schema del nuovo regolamento di contabilità delle amministrazioni pubbliche di revisione delle norme contenute nel dpr n. 97 del 2003.

## **2. Contesto macroeconomico**

Dal punto di vista economico il 2014, anno al quale si riferiscono in massima parte le Relazioni sulla gestione approvate dalla Sezione nel corso del 2015, è stato caratterizzato dalla prosecuzione della lunga fase ciclica avversa, ormai giunta al settimo anno consecutivo. Ciò ha avuto inevitabili ripercussioni sugli enti e sulle società controllate che operano sul mercato. Ne è conseguito un appesantimento dei risultati di conto economico, differenziato per soggetti e per settori, ma che ha assunto un tono generale. Per gli enti controllati che, invece, traggono gran parte dei propri ricavi dai trasferimenti operati dal settore pubblico, un simile appesantimento economico è stato conseguenza dell'orientamento generalmente restrittivo assunto dalla finanza pubblica. Nell'un caso e nell'altro, la difficile situazione economica ha imposto a società ed enti controllati misure tese al contenimento dei costi, principalmente di quelli relativi al personale. Anche con riguardo ai soggetti non inseriti nell'elenco Istat di individuazione delle amministrazioni pubbliche che concorrono alla determinazione dei conti nazionali – e quindi non sottoposte agli specifici vincoli normativi - si è assistito a un rallentamento nella dinamica delle retribuzioni ed a una stasi, se non a una riduzione, nel numero dei dipendenti. Ove ciò non è avvenuto, la Sezione ha ritenuto di invitare i soggetti controllati, anche quelli non inclusi nel citato elenco, ad attenersi a politiche del personale più aderenti al generale atteggiamento restrittivo assunto dall'ordinamento in materia.

Hanno, poi, trovato generale applicazione le norme relative al contenimento della remunerazione dei vertici aziendali, come pure quelle relative all'applicazione delle norme in materia di parità di genere nella composizione degli organi.

## **3. Profili funzionali**

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

La nozione di "ente pubblico", cui si è riferita la l. 259/1958, è suscettibile di essere estesa a soggetti giuridici che, pur non potendo ricondursi alla generale nozione di ente pubblico, vengono, ciononostante, sottoposti a controllo perché a finanza parzialmente o totalmente derivata dallo Stato, o in quanto, pur avendo una connotazione privatistica e pur conducendo una gestione sulla base di moduli civilistici, fruiscono di un apporto al

patrimonio da parte dello Stato in capitale, servizi o beni, o mediante la concessione di garanzia finanziaria.

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

In siffatto contesto è da sottolineare come sia proseguita nel corso del 2015 l'attività di segnalazione alla Presidenza del Consiglio dei ministri di quegli enti per i quali si è ritenuto sussistessero i presupposti di cui alla legge n. 259 del 1958 per l'assoggettamento al controllo della Sezione.

In esito a questa attività, nel giugno del 2015, è intervenuto il dPCM di assoggettamento al controllo di Studiare Sviluppo spa, società partecipata al 100 % dal Ministero dell'economia e delle finanze. Ulteriori segnalazioni, rispetto alle quali non è intervenuto, ad oggi, il decreto del Presidente del Consiglio afferiscono al Consorzio interuniversitario per il calcolo automatico dell'Italia nord orientale (Cineca) e alla fondazione MaXXI.

Si segnala, ancora, la sottoposizione al controllo, con le modalità di cui all'art. 12 della legge n. 259 del 1958, delle gestioni di Investimenti Immobiliari Italiani Società di Gestione del Risparmio spa (InvImIt SGR s.p.a.) e dell'Istituto Luce - Cinecittà s.r.l. In quest'ultimo ente sono confluite le risorse umane, strumentali, patrimoniali e i rapporti giuridici attivi e passivi di Cinecittà luce Spa, società già controllata dalla Corte e posta in liquidazione sulla base delle disposizioni del d.l. n. 98/2011 convertito, con modificazioni, dalla l. n. 111/2011

Si aggiunge che la Sezione, nel 2015, ha riferito al Parlamento sui documenti contabili di "chiusura" di enti soppressi nell'ambito delle ultime manovre finanziarie, quali l'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (Isvap) – le cui competenze sono attribuite all'Istituto di vigilanza sulle assicurazioni (Ivass), sottoposto al controllo della Sezione – e il Consorzio interuniversitario per l'elaborazione automatica (Cilea).

Ulteriore impulso si è dato, anche, all'attività di ricognizione di quegli enti per i quali si è ritenuto che il controllo potesse essere dismesso, attesa l'esigua rilevanza finanziaria delle relative gestioni. A tale riguardo, i competenti uffici della Presidenza del Consiglio hanno recentemente trasmesso alla Sezione schemi di provvedimento afferenti alla cessazione del controllo nei confronti dell'Opera nazionale figli degli aviatori (Onfa), della Lega navale italiana e dell'Unione nazionale degli ufficiali in congedo (Unuci).

Gli enti operanti nel settore previdenziale hanno continuato a formare oggetto di un'attenta analisi da parte della Sezione.

E', poi, da porre in evidenza come nel corso del 2015 si sia riferito al Parlamento, con un'unica relazione, sulle quattordici fondazioni lirico-sinfoniche. Un'analoga linea di indirizzo verrà seguita, nel 2016, con riguardo ai ventitré enti parco nazionali e, ove ne sussistano le condizioni, nei riguardi delle Autorità portuali.

Sul piano organizzativo interno si fa presente che sono ormai in fase di conclusione i lavori per la messa a punto del progetto di reingegnerizzazione del sistema informatico denominato Sice (acronimo di Sistema Informatico Controllo enti) con l'obiettivo di implementare l'attività istituzionale della Sezione agevolando l'acquisizione, per via telematica, dei dati di bilancio e di tutta la documentazione correlata.

La Sezione, a causa della rilevante carenza di organico, in adunanza plenaria ha recentemente approvato una determinazione che modifica il *quorum* strutturale dell'organo collegiale. Se la composizione a "undici" permane come regola generale, è previsto che il presidente della Sezione, previa motivazione, possa disporre che il collegio

sia formato da sette magistrati, mentre il numero dei magistrati supplenti è stato ridotto da cinque a tre.

Nel 2015 gli enti sottoposti al controllo della Corte hanno raggiunto, complessivamente, il numero di 303. Di essi, 216 sono enti pubblici, 35 società e 52 persone giuridiche private diverse dalle società. Di tali enti e società pubbliche, 53 sono controllati nelle forme di cui all'art. 12 della legge n. 259 del 1958; 195 nelle forme di cui all'art. 2 della stessa legge e 3 in base alla legge n. 20/1994.pubblica.

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

Di particolare rilievo sono stati, nel 2015, i referti sulla gestione finanziaria degli Enti e Società, di cui si riassumono le risultanze, che, pur riferite agli esercizi finanziari oggetto di analisi, contengono, tutte, dati e informazioni aggiornate sino a data di referto:

*ANAS s.p.a. (esercizio 2013, determinazione n. 89 del 21 luglio 2015).*

Nell'esercizio 2013, per il sesto anno consecutivo, la gestione economico patrimoniale dell'Anas s.p.a. si è chiusa con un risultato positivo pari a 3,38 milioni di euro, nonostante un calo generalizzato del traffico sulla rete, anche autostradale, conseguente al perdurare della crisi economica.

Con riguardo alla situazione patrimoniale, emerge un incremento degli investimenti nella realizzazione di strade e autostrade rispetto all'esercizio precedente.

Il conto economico consolidato chiude con un utile pari a 8,68 milioni di euro, anche se si evidenzia un saldo negativo della gestione caratteristica pari a 48,3 milioni di euro con un miglioramento di 26 milioni di euro rispetto al 2012. In particolare, si evidenzia una riduzione dei ricavi delle vendite e delle prestazioni (passati da 733,7 milioni di euro del 2012 a 713,3 milioni di euro nel 2013). La gestione finanziaria pur chiudendo con un saldo positivo, registra un decremento di 14,4 milioni di euro (-19 per cento).

Sotto il profilo ordinamentale è da rilevare come la cornice normativa di riferimento di Anas abbia subito significative modifiche per effetto dell'emanazione dell'art. 36 del d.l. n. 98/2011 convertito in l. n. 111/2011 e s.m.i. e dell'art. 11, commi 5 e 6, del d.l. n. 216/2011, convertito in l. n. 14/2012, che hanno disciplinato il riordino della Società.

In tale quadro, la disciplina dettata dall'art. 25 d.l. n. 69/2013 (convertito nella l. n. 98/2013) sembra aver dato compiuta definizione alla regolamentazione del riordino di Anas, prevedendo le modalità per il trasferimento al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti delle risorse umane e finanziarie relative all'ex Ivca. Viene fissato, inoltre, al 30 novembre 2013 il termine per l'approvazione del nuovo Statuto – recante modifiche alla tempistica per la ricostituzione in forma collegiale della *governance* della Società – nonché per la soppressione della qualificazione di Anas come organo *in house* della pubblica amministrazione.

L'Assemblea degli azionisti in data 9 agosto 2013 ha adottato il nuovo Statuto societario, previa approvazione ministeriale dell'8 agosto 2013.

*Consiglio nazionale delle ricerche (CNR) (esercizio 2013, determinazione n. 88 del 21 luglio 2015).*

L'attività del Cnr nell'esercizio in esame è stata in gran parte dedicata al completamento della disciplina di riordino, di cui al d.lgs n. 213 del 2009, attraverso la modifica del vigente statuto e l'approvazione del nuovo regolamento di amministrazione.

E' proseguito, inoltre, il processo di razionalizzazione della rete scientifica – nel cui ambito si mantiene elevato il numero delle sedi periferiche – e dell'amministrazione

centrale, il cui assetto, definito a fine anno, ha consentito di superare le anomalie concernenti il disallineamento tra il numero degli uffici dirigenziali e i posti in organico.

Il personale in servizio, in flessione rispetto al precedente esercizio, continua ad evidenziare la prevalenza delle risorse umane dedicate direttamente all'attività di ricerca rispetto al personale tecnico amministrativo, ancora, peraltro, sovradimensionato rispetto alla *mission* dell'ente.

Nell'ambito del processo di revisione della spesa, di rilievo appaiono le iniziative di razionalizzazione delle partecipazioni e gli interventi di natura edilizia che, pur finalizzati alla migliore utilizzazione degli immobili in proprietà e alla tendenziale diminuzione delle spese per le locazioni, richiedono un'attenta analisi del complessivo andamento delle spese di mantenimento e di gestione.

Sotto il profilo finanziario, l'esercizio 2013 si è chiuso con un disavanzo di competenza pari a 112,2 milioni (117,2 nel 2012) evidenziando la necessità, pur nella incertezza dei trasferimenti statali, di una più attenta programmazione delle attività e un ulteriore sforzo di razionalizzazione della spesa corrente.

La gestione delle risorse finanziarie nel 2013 è stata caratterizzata, al pari del precedente esercizio, dalla consistente flessione dei residui attivi e da una non trascurabile consistenza dei residui passivi, nel cui ambito, una particolare attenzione merita la crescita dei c.d. residui impropri o di stanziamento, la cui permanenza in bilancio dovrebbe ricondursi all'esecuzione di un programma o di un progetto ancora in itinere da specificare e delimitare in senso programmatico.

*ENEL s.p.a. (esercizio 2013, determinazione n. 61 del 26 maggio 2015).*

Il bilancio di esercizio di Enel s.p.a si è chiuso con un utile di 1.372 milioni di euro, in calo del 60 per cento rispetto al risultato dell'esercizio precedente; il patrimonio netto si è attestato a 25.967 milioni di euro, con un leggero incremento (+ 0,2 per cento) rispetto al corrispondente dato del 2012.

Il bilancio consolidato si è chiuso con un risultato netto di 4.780 milioni di euro, a fronte dei 1.442 milioni di euro del 2012 (+ 231,5 per cento); il patrimonio netto del Gruppo si è attestato a 35.941 milioni di euro in incremento rispetto al 2012 (+0,5 per cento).

All'esito delle analisi effettuate e alla luce dei risultati emersi, si registra la riduzione del costo delle consulenze. L'invito della Corte è di proseguire in tale direzione, temperando, cioè, l'inevitabile esigenza del ricorso a competenze professionali specialistiche esterne nelle attività aventi particolare carattere di straordinarietà, complessità e rilievo economico, con un adeguato utilizzo delle esperienze e delle professionalità interne.

Inoltre, si è valutato positivamente il risultato relativo all'entità dell'indebitamento finanziario netto di Gruppo, anche alla luce dell'ulteriore riduzione del 5,85 per cento registratasi alla fine del 2014 (37.383 milioni di euro), che conferma il percorso intrapreso da Enel s.p.a., a partire dal 2009 (- 13,487 miliardi di euro circa, pari al -26,5 per cento, nel sessennio 2009/2014), raccomandando di attuare con incisività le azioni strategiche tese all'ulteriore abbattimento del debito finanziario netto nel corso dei prossimi esercizi, in conformità alle previsioni dell'ultimo piano industriale varato.

*INAIL (esercizio 2013, determinazione n. 33 del 27 marzo 2015)*

Il referto ha preso in esame la situazione del bilancio generale e delle singole gestioni dell'Inail, nonché l'assetto organizzativo e strutturale definito a seguito dell'incorporazione, dalla data del 31 maggio 2010, dei due Enti Ipsma e Ipsesl.

In esito a tale incorporazione l'Istituto ha provveduto a garantire la continuità nelle attività correnti degli Enti soppressi, nonché a riorganizzare le sedi dell'Istituto, realizzando un risparmio di 2,5 mln di euro (3,5 mln nel 2012).

Come più volte evidenziato, anche in sede parlamentare, persiste, ancora nell'esercizio 2013, l'esigenza di adottare interventi finalizzati ad una ridefinizione complessiva del modello di *governance* dell'Inail.

I dati di bilancio, pure a fronte di una diminuzione del 5 per cento delle entrate contributive, confermano la solidità dell'Istituto, considerato che la gestione 2013 si è conclusa con un avanzo finanziario pari a 745 mln di euro e con un avanzo patrimoniale di 5.267 mln di euro. Sono risultati in aumento anche l'avanzo di cassa e quello di amministrazione.

Nell'ambito dell'attività assicurativa, la cui tutela è estesa a circa 16 milioni di lavoratori, vengono gestite circa 3 milioni e 300 mila posizioni assicurative territoriali e 789.530 rendite.

È stata altresì evidenziata, la parziale attivazione dei previsti investimenti immobiliari, considerato che sono stati stipulati contratti definitivi per l'acquisto dell'edificio destinato a sede della Prefettura dell'Aquila e di due immobili, rispettivamente a Milano e Roma. Sono state, infine, riavviate le operazioni di dismissione immobiliare con il sistema delle aste notarili, che ha consentito di conseguire un risultato economico complessivo pari a 6,2 mln di euro con l'aggiudicazione del 44 per cento dei lotti messi a bando.

*Poste italiane s.p.a. (esercizio 2013, determinazione n. 17 del 27 febbraio 2015, e esercizio 2014 in corso di esame)*

Poste italiane s.p.a. chiude l'esercizio 2013 con un utile di 708,1 mln di euro (722,2 mln del 2012), risultato cui hanno contribuito sia l'utile conseguito dal BancoPosta (374 mln di euro) sia l'iscrizione in bilancio del provento straordinario di 217,7 mln di euro, relativo ai crediti per la deducibilità dall'imponibile Ires, dell'Irap sostenuta sul costo del lavoro, maturati nei periodi di imposta 2004-2006.

I ricavi totali si attestano a 9.432,8 mln di euro (-0,5% sul 2012), con i servizi postali che cedono il 6,2% rispetto al 2012 ed i servizi BancoPosta che conseguono ricavi in linea con l'anno precedente (+0,1%). I costi sono pari a 8.515,4 mln di euro (-0,2% sul 2012).

A livello di Gruppo si registra un utile di esercizio di 1.004,9 mln di euro (inferiore di 27,6 mln rispetto a quello del 2012) al quale contribuisce per la gran parte l'apporto dell'Area Servizi Assicurativi.

Anche per il 2013 il tema delle dinamiche concorrenziali nel settore postale è stato oggetto di valutazione da parte dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che ha ribadito la necessità di ulteriori interventi normativi, al fine di assicurare l'effettiva apertura del mercato. L'Autorità di regolamentazione del settore postale (AGCom) ha invece posto l'accento sui possibili meccanismi regolatori da adottare nell'ambito del servizio di recapito, al fine di favorire la concorrenza in tutte le fasi della filiera, consentendo agli operatori condizioni di accesso.

Quanto alla operazione Alitalia-Cai, dopo la sottoscrizione, nel dicembre 2013, dell'aumento di capitale per 75 milioni di euro, Poste italiane s.p.a. nel mese di agosto 2014, ha proceduto ad un ulteriore investimento di 75 milioni di euro, nell'ambito di un intervento complessivo di 300 milioni dei principali azionisti di Alitalia. A tale decisione la Società è pervenuta dopo un approfondito esame del nuovo progetto di business della

Compagnia aerea, e la fissazione di condizioni protettive per l'investimento, con aree di ritorno coerenti con il Piano industriale in via di definizione.

La relazione sul 2014 di Poste italiane è in corso di esame da parte della Sezione. Nel 2014 sono state avviate la maggior parte delle attività prodromiche alla quotazione della società nel mercato telematico azionario organizzato e gestito da Borsa Italiana. L'avvio formale del processo di privatizzazione è avvenuto con l'approvazione da parte del Consiglio dei Ministri del d.P.C.M. del 16 maggio 2014, che ha determinato i criteri per la privatizzazione e le modalità di alienazione della partecipazione detenuta dal Ministero dell'economia e delle finanze del capitale di Poste italiane s.p.a. fino ad un massimo del 40%.

Dall'esame dei dati gestionali per il 2014 si rileva che l'esercizio 2014 si è concluso per Poste italiane s.p.a con risultato positivo che si è però ridotto considerevolmente rispetto al precedente, infatti l'utile è diminuito a 56,9 ml (708,1 ml nel 2013). Anche a livello di Gruppo si registra un risultato positivo in calo, pari a 211,9 ml (1.004,9 ml nel 2013).

*RAI - Radiotelevisione italiana s.p.a (esercizio 2013, determinazione n. 20 del 9 marzo 2015)*

Le risultanze economico-gestionali della Rai e del Gruppo per l'esercizio finanziario 2013 hanno registrato un miglioramento rispetto al precedente esercizio. La capogruppo ha chiuso il bilancio con un utile di 4,3 milioni, contro una perdita di 245,7 milioni registrata nel 2012. Di conseguenza, il patrimonio netto della società ha raggiunto l'importo di 298,4 milioni, con una crescita rispetto all'esercizio precedente (+ 1,5 per cento) dovuta al positivo risultato d'esercizio. Positivo è, altresì, il valore del conto economico consolidato: 5,3 milioni rispetto alla perdita di 244,6 milioni del 2012.

I risultati del 2013 hanno risentito favorevolmente del venir meno dell'onere per i grandi eventi sportivi, che aveva connotato il 2012, nonché di risparmi di gestione (nei costi operativi e in quelli di personale), pari a oltre 60 milioni per il gruppo e a circa 50 milioni per la capogruppo. Diminuzioni di spesa sono state realizzate anche con riguardo alle consulenze esterne, che hanno inciso sul bilancio del 2013 per circa 1,8 milioni (contro i 2 milioni del 2012).

Permangono, peraltro, le criticità segnalate dalla Corte nelle precedenti relazioni: la crisi economica ha determinato, nel 2013, non solo un'ulteriore riduzione delle entrate provenienti dalla pubblicità, ma anche minori ricavi da riscossione del canone radiotelevisivo. Inoltre, la società presenta un rilevante volume dei debiti finanziari verso banche: 442,9 milioni contro i 371,6 milioni del 2012.

Gli altri ricavi – ossia quelli tipicamente commerciali, tra i quali le convenzioni con pubbliche amministrazioni – presentano, nonostante la generale fase di debolezza economica, una ripresa rispetto all'esercizio precedente (+5,7 milioni).

La Corte ha richiamato, infine, la necessità di proseguire nell'opera di sfoltimento delle società controllate, di adottare misure organizzative e gestionali dirette ad eliminare gli sprechi, di rafforzare, rinnovare e modernizzare la gestione del servizio pubblico, di generare nuove utilità (commerciali, pubblicitarie o di altro genere), anche attraverso l'innovazione dei modelli di offerta e di business.

*FINTECNA s.p.a (esercizio 2013, determinazione n. 48 dell'8 maggio 2015)*

Cassa depositi e prestiti s.p.a. è il nuovo azionista unico della Società e, come tale, esercita nei confronti della stessa l'attività di direzione e coordinamento ex art. 2497 ss. c.c.

Fintecna s.p.a. persegue il proprio core business focalizzato sulla gestione e guida di partecipazioni in Società o Enti operanti in settori diversi, meritevoli di rilancio e/o da liquidare, nonché sul monitoraggio e sull'andamento economico/finanziario delle stesse. Lo scopo è quello di contribuire a preservarne il valore per l'azionista, così come il grado di interesse del mercato nel critico contesto esterno di riferimento.

A seguito del trasferimento dell'intero pacchetto azionario, sono state apportate alcune modifiche allo Statuto, tra le quali quelle concernenti: la previsione della partecipazione esclusivamente in società o enti che risultino in stabile situazione di equilibrio finanziario, patrimoniale ed economico nonché caratterizzati da adeguate prospettive di redditività; le disposizioni in materia di parità di accesso agli organi sociali; le incompatibilità dei componenti degli organi di amministrazione e di controllo; i requisiti per la nomina ad amministratore (ineleggibilità e decadenza); la riduzione del numero dei componenti il Consiglio di Amministrazione.

Cassa depositi e prestiti ha chiesto e ottenuto, a fine aprile 2013, l'erogazione di un dividendo straordinario stabilito dal C.d.A. di Fintecna s.p.a. in euro 400 milioni tenuto conto che un importo superiore non sarebbe stato sostenibile sotto il profilo dell'equilibrio finanziario e patrimoniale della stessa Società.

Nell'ottobre 2013, Cassa depositi e prestiti ha trasmesso le "linee guida" in materia di gestione dei rischi connessi all'operatività in titoli azionari, alla gestione della liquidità e all'uso di derivati, previa valutazione e approvazione, nell'ottica della centralizzazione della gestione della tesoreria presso la stessa Cassa dall'inizio del 2014.

L'attuale Consiglio di amministrazione non ha nominato un Amministratore delegato in seno al Consiglio, ma analoghi poteri sono stati conferiti al Direttore generale, adeguandone il trattamento economico all'estensione dei poteri concessigli.

Quanto ai risultati economico-patrimoniali, l'utile d'esercizio di Fintecna s.p.a. è di € 143.895.979 e si riduce rispetto al 2012 di € 37.469.256 – a causa sia della minore incidenza delle partite non ricorrenti sia degli effetti della politica aziendale tesa a ottimizzare i rendimenti delle disponibilità nonché della riduzione del perimetro operativo e dalla consistente distribuzione degli utili all'Azionista – ed è stato destinato dall'Assemblea per € 100.000.000 a titolo di dividendo e per € 43.895.979 a riserva di utili a nuovo. Il patrimonio netto (€ 1.765.792.628) diminuisce del 29,45 per cento.

Il 2013 – influenzato, tra l'altro, dai durevoli riflessi della crisi economica internazionale (sopra tutto per i settori della cantieristica navale e del mercato immobiliare) – è stato interessato dagli effetti delle operazioni di natura straordinaria, realizzate verso la fine dell'esercizio precedente, che hanno palesemente inciso sull'assetto istituzionale del Gruppo, determinando una situazione di evidente discontinuità sotto il profilo strategico.

L'insediamento del nuovo azionista unico ha determinato la netta modificazione (riduzione) del perimetro operativo attraverso l'avvio del progetto di scissione parziale, a beneficio dello stesso azionista, riguardante un compendio di attività immobiliari di Fintecna s.p.a. comprensivo, oltre che della partecipazione in Fintecna Immobiliare S.r.l., anche di quella in Quadrante S.p.A., nonché di alcuni immobili detenuti direttamente da Fintecna s.p.a.

*Cassa Depositi e Prestiti s.p.a (esercizio 2013, determinazione n. 4 del 27 gennaio 2015)*

L'esercizio 2013 ha segnato un importante passaggio nella gestione societaria di Cassa Depositi e Prestiti, rappresentando il primo anno successivo all'ampliamento del

Gruppo societario a seguito dell'acquisizione di Sace, Fintecna e Simest, intervenuta nel 2012.

I risultati del controllo effettuato, hanno posto in luce la tendenza all'aumento del totale dell'attivo dello stato patrimoniale, passato da 273.586 mln di euro nel 2010 a 314.685 mln di euro nel 2013 (+3,03% rispetto all'anno precedente, +11,64% nel 2012 rispetto al 2011).

Il rafforzamento della struttura patrimoniale della società è evidenziato dal valore del patrimonio netto, il quale a fine 2013 si è assestato ad oltre 18.138 milioni di euro. L'aumento, rispetto al 2012, è stato del 7,74% e deriva da incremento delle riserve (+27,62%), e da rivalutazione (+1,04%), parzialmente controbilanciato da un minor utile d'esercizio (-17,70%).

Il risultato di gestione del 2013, di 2.953 mln di euro, è in flessione, rispetto al 2012, del 19,69%, dato questo imputabile, principalmente, alla diminuzione del margine di interesse (-27,91%), passato da 3.522 mln di euro nel 2012 a 2.539 mln l'anno seguente, nonostante l'incremento del valore dei dividendi e degli utili percepiti (+21%).

Il riassetto delle partecipazioni azionarie, massicciamente ridefinito nell'esercizio 2013, correlato ad obiettivi di piano ambiziosi ed ampliativi della *mission* aziendale, ha determinato la concentrazione nella Cassa di altre società pubbliche impegnate sul fronte del sostegno industriale e della caratterizzazione internazionale delle imprese italiane. Nel complesso, nel 2013, il valore di tali partecipazioni ha confermato, infatti, la tendenza all'aumento, essendosi incrementata di 2.123.159 mgl di euro, pari al 6,95% rispetto all'anno precedente (+54,19% nel 2012 rispetto al 2011).

Ne è conseguito un incremento dei costi di struttura passati da 111 mln di euro nel 2012 a 127 mln nel 2013 (+ 14,41%) comprendenti sia le spese per il personale che quelle amministrative - quest'ultime, nel 2013 rispetto al 2012, in aumento del 15,53% - risultando complessivamente in aumento.

Quanto precede conferma che Cdp è oggi il punto di riferimento della maggior parte delle operazioni finanziarie dello Stato, nel perdurante, difficile equilibrio di soggetto destinato a spaziare dal pubblico al privato, essendo allo stesso tempo sottoposto alla vigilanza dello Stato e *longa manus* di molte delle operazioni finanziarie di questo.

*Enav s.p.a. (esercizio 2014, determinazione n. 119 del 4 dicembre 2015)*

La relazione sul controllo eseguito sulla gestione di Enav s.p.a. conferma, per l'esercizio 2014, un giudizio positivo, anche tenendo conto dell'innalzamento del rischio gestionale derivante dal nuovo schema di prestazioni comunitario.

L'esercizio al 31 dicembre 2014 di Enav s.p.a si è chiuso infatti con un utile pari a 38,8 ml, in diminuzione di 12,3 ml rispetto all'anno 2013 (pari a 51,2 ml). Anche il bilancio d'esercizio di Gruppo, in correlazione con quello della Capogruppo, chiude con un utile netto di 40 milioni in diminuzione rispetto all'esercizio precedente (49,5 ml).

Su tale risultato ha inciso l'aumento dei costi (in particolare costi per il personale e costi per servizi), la diminuzione della voce "altri ricavi operativi" e l'effetto negativo della voce "balance" (rettifiche delle tariffe).

Il patrimonio netto si attesta a 1.283,6 ml, registrando un decremento netto di 11,1 ml rispetto al 2013 (1.294,8 ml), principalmente a seguito del pagamento del dividendo per 31,5 ml, dell'imputazione a fondo stabilizzazione tariffe per 16,5 ml e dell'incidenza negativa della riserva per benefici ai dipendenti per 3,8 ml. Anche il patrimonio netto di Gruppo registra un decremento, attestandosi a 1.234,1 ml (-7,8 ml rispetto al 2013 che si sostanzava in 1.241,8 ml).

Il 2014 è stato un anno significativo ed impegnativo per Enav, sia dal punto di vista normativo (con l'introduzione di una peculiare regolamentazione comunitaria che ha previsto l'applicazione del nuovo meccanismo di misurazione delle performance e la concomitante cancellazione del sistema del recupero integrale dei costi), sia perché si è dato l'avvio alla maggior parte delle attività prodromiche al processo di privatizzazione che ha interessato la società, così come delineato dal d. P.C.M. del 16 maggio 2014.

*Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa s.p.a. (Invitalia) (esercizio 2013, determinazione n. 75 del 3 luglio 2015)*

Nel 2013, il ruolo dell'Agenzia, in qualità di soggetto istituzionale preposto all'attuazione delle politiche di sviluppo del Paese, ha segnato un deciso rafforzamento, anche in considerazione della possibilità di stipulare convenzioni con la P.A. in qualità di centrale di committenza, ai sensi del Codice dei contratti pubblici e ai fini di assistenza tecnica specie per le attività e gli interventi riguardanti le aree sottoutilizzate del Paese (art. 29 bis d.l. 83/2012, convertito con l. 7/8/2012 n.134).

Speciale investitura è stata, poi, riconosciuta all'Agenzia con il "Piano Destinazione Italia" (d.l. 23/2013 n. 145, convertito con l. n. 9 del 21/2/2014) che, con riferimento alle attività di attrazione degli investimenti esteri, ha individuato la società come soggetto attuatore di un programma strategico di rilievo per l'economia del Paese.

Con l'esercizio 2013 è proseguita l'attuazione del Piano di riordino e dismissione delle partecipazioni nei settori non strategici. Ultimi, definitivi adempimenti sono intervenuti nell'anno 2013 con la cessione ad Invitalia Partecipazioni - società veicolo deputata alla dismissione delle partecipazioni non strategiche - delle ultime tre società regionali, prive ormai di attività operative e risorse umane: Sviluppo Italia Calabria, Campania e Sardegna. In data 18 maggio 2013 la società Garanzia Italia Confidi è stata posta in liquidazione e Strategia Italia posta in vendita.

Il risultato della gestione operativa registra, nell'esercizio 2013, il peggioramento di 7,7 milioni, dovuto all'incremento delle spese amministrative (+6,5 milioni di euro) e alle rettifiche di valore nette di deterioramento di attività finanziarie (+9,3 milioni di euro). Il conto economico evidenzia un decremento, nel corso dell'esercizio 2013, del margine di interesse pari a -0,4 milioni in valore assoluto, attribuibile principalmente alla diminuzione degli interessi attivi (-1,4 milioni) a sua volta essenzialmente riconducibile alla riduzione degli spread offerti dal mercato. Tale flessione non incide sul margine di intermediazione, pari a 83,9 milioni di euro, il cui incremento rispetto all'anno 2012 (+14,5 milioni) va riferito altresì all'aumento delle commissioni attive, ove la sottovoce più significativa è rappresentata dalla gestione fondi per conto terzi e convenzioni, pari a 66,2 milioni di euro nel 2012 e 87,6 milioni di euro nel 2013, relativa alle commesse eseguite. Ulteriore impatto positivo sul margine di intermediazione è stato anche determinato dal risultato utile delle attività finanziarie (+0,7 milioni), realizzato dalla vendita di tre titoli classificati tra i crediti.

*Comitato Olimpico Nazionale Italiano (Coni) (esercizio 2013, determinazione n. 32 del 27 marzo 2015)*

Il Coni, Confederazione delle Federazioni Sportive Nazionali e delle Discipline Sportive Associate a cui è demandata l'organizzazione e il potenziamento dello sport a livello nazionale, è disciplinato dal d.lgs. n. 242 del 23 luglio 1999 e da successivi atti normativi, che hanno attuato la riforma dell'Ente stesso.

Nel 2013 è stata varata dal Coni la riforma della giustizia sportiva che ha introdotto il Collegio di Garanzia dello Sport e la Procura Generale dello Sport.

Per quanto riguarda la gestione economica, il 2013 si è chiuso con un avanzo pari ad € 1.484.478, determinando un incremento del patrimonio netto che è passato da € 37.726.867 del 2012 ad € 39.211.347 l'anno successivo. Tale risultato positivo, come si evince dalle relazioni allegate al bilancio degli organi dell'Ente (Giunta Nazionale e Collegio dei revisori), è ascrivibile al risultato positivo della gestione centrale (+1.446.000 euro), mentre la gestione delle strutture territoriali registra un sostanziale pareggio (+38.000 euro).

Il contributo ordinario dello Stato si è incrementato dello 0,7 per cento (contabilizzato in +3.000.000 di euro) ed il valore complessivo dei contributi (anche da parte di Enti Pubblici, CIO, COE ed altri Enti) è aumentato dell'1,9 per cento circa (passando da € 420.508.719 del 2012 ad € 428.593.773 nel 2013). Il valore della produzione ha registrato un decremento dello 0,5 per cento (corrispondente a - 2.198.842 di euro), passando da € 440.220.616 ad € 438.021.774, dovuto soprattutto alla contrazione dei ricavi commerciali delle strutture territoriali.

La Corte ha rilevato la necessità di subordinare i trasferimenti di risorse a favore delle Federazioni Nazionali e degli altri Enti finanziati, a puntuali e rigorosi obiettivi, connessi all'incremento della pratica sportiva ed alla sua diffusione, nonché alla verifica dei risultati raggiunti; osservazione, quest'ultima, formulata anche dal Collegio dei revisori, nella relazione che accompagna il Bilancio d'esercizio 2013. Ancora nel rispetto della politica di contenimento delle spese, è stato osservato che l'ente dovrà continuare ad informare la gestione a sempre più rigorosi criteri di economicità, monitorando le Federazioni Sportive e gli altri soggetti vigilati, Strutture Territoriali comprese, anche al fine di ottimizzare i costi. Vanno, infine, invitati gli Organi centrali del Coni a valutare la possibilità di ulteriori rimodulazioni delle funzioni attribuite alle strutture centrali e territoriali, al fine di conseguire economie di gestione ancora più rilevanti di quelle sinora realizzate.

*CONSIP s.p.a. (esercizio 2013, determinazione n. 77 del 7 luglio 2015)*

Le modifiche normative intervenute a fine 2012 e le conseguenti modifiche statutarie hanno determinato un nuovo assetto della Consip, mutandone l'ambito del mandato e ridefinendo, nel contempo, l'ambito delle sue attività. Tali modifiche hanno comportato la cessione delle attività informatiche e delle attività di sviluppo dei sistemi informatici a Sogei spa e, di contro, hanno rafforzato il ruolo della Società nell'ambito del sistema degli acquisti pubblici, in qualità di Centrale di committenza nazionale e, sulla base di apposite convenzioni, di Centrale di committenza per singole amministrazioni. La centralità di tale ruolo è stata, peraltro, rafforzata e integrata dalla assunzione di nuovi compiti in materia di sviluppo dell'informatica pubblica nell'ambito della realizzazione dell'Agenda Digitale Italiana – in collaborazione con l'Agenzia per l'Italia Digitale –, nonché dall'affidamento di altre funzioni a seguito di provvedimenti di legge o di atti amministrativi.

Il nuovo contesto operativo, basato su tre aree di attività – programma di razionalizzazione degli acquisti, attività di centrale di committenza, affidamenti di legge o di atti amministrativi di supporto a società, enti pubblici e amministrazioni – ha comportato modifiche all'assetto organizzativo dell'ente. I nuovi compiti hanno portato a ridisegnare e razionalizzare le strutture, accorpando funzioni omogenee per finalità e missioni al fine di migliorare i processi e flussi informativi e creare sinergie nelle attività.

L'operazione di scissione, con effetti dal 1° luglio 2013, ha inciso in modo rilevante sia sull'andamento economico-finanziario che sul patrimonio della Società, generando una notevole discontinuità rispetto all'esercizio precedente. Il valore contabile delle

attività costituenti il ramo d'azienda trasferito con l'operazione di scissione, al netto delle passività ad esso relative, è stato pari a 8 milioni di euro. Il conto economico relativo all'esercizio 2013 registra una differenza tra valore e costi di produzione pari a 1.604.421 euro – in decremento rispetto all'esercizio precedente, pari a 4.999.285 euro – determinata dalle operazioni di scissione e dalla diminuzione dei ricavi da compensi Consip per minori fondi sui capitoli dedicati alla Società. Si presenta in diminuzione l'utile d'esercizio, pari a 2.017.853 euro a fronte di un utile del 2012 pari a 2.314.767 euro. Tale risultato netto, pur se ridotto in valore assoluto rispetto a quello dell'anno precedente, evidenzia un lieve miglioramento rispetto al valore della produzione, passando dall'1 per cento circa dell'anno 2012 all'1,7 per cento circa dell'anno 2013.

Il patrimonio netto, tenuto conto dell'assegnazione alla riserva disponibile dell'utile netto d'esercizio, ammonta a 21.793.038 euro, a fronte di 27.775.180 euro del 2012, con una diminuzione quindi di circa 6 milioni di euro per l'effetto combinato del decremento di 8 milioni di euro riferito al valore contabile del ramo d'azienda trasferito e dell'incremento di 2.018.000 euro dell'utile di esercizio.

*Equitalia s.p.a. (esercizio 2014, determinazione n. 112 del 20 novembre 2015)*

Il 2014 è stato l'anno in cui il Gruppo Equitalia, ha iniziato ad operare con il nuovo modello di funzionamento a seguito dell'operazione di fusione per incorporazione della Società Equitalia Servizi in Equitalia s.p.a.. Il processo di revisione dell'assetto organizzativo e societario si è caratterizzato per la focalizzazione sulle attività e sugli obiettivi di riscossione, grazie soprattutto all'erogazione, da parte della Holding, dei servizi corporate, tecnici e di coordinamento alle società partecipate, nonché ad Equitalia Giustizia. Questo ha permesso di standardizzare e di efficientare i processi di lavoro con una notevole riduzione dei costi di gestione (- 4,2 milioni di euro). Il 2014 si chiude con un avanzo economico pari a 12,622 milioni di euro (0,597 milioni nel 2013) determinato principalmente dai maggiori dividendi, proventi di gestione e proventi da contratti per servizi accentrati. Al positivo andamento della gestione 2014 contribuiscono anche la contrazione, per 4,2 milioni di euro, dei costi di gestione nonché di quelli del personale (2,9 milioni di euro) in relazione alla riduzione dell'organico. Aumenta anche il Patrimonio netto, che passa da € 172.817.929 del 2013 ad € 185.440.311 nel 2014 (+7,3 per cento). Il Bilancio Consolidato si è chiuso con un utile di esercizio pari a 14,5 milioni di euro, rispetto ai 2,7 milioni di euro del 2013. Tale risultato positivo è da imputare principalmente alla contrazione sia dei costi di gestione (-11,2 milioni di euro), grazie alla politica di accentramento dei servizi, sia dei costi diretti di produzione (-10,9 milioni di euro), nonché a quelli del personale (-12,3 milioni di euro). Positiva anche la variazione del margine operativo lordo con un +58.186.000 euro (da 43.556.000 euro del 2013 a 101.742.000 euro nel 2014) dovuta, da un lato, all'incremento dei ricavi per i diritti di notifica e recupero spese vive e dei rimborsi spese per l'attivazione delle procedure esecutive, dall'altro, alla flessione delle commissioni e dei compensi sull'attività di riscossione volontaria per la fiscalità locale, al decremento delle spese generali e del costo del lavoro. Si evidenzia la variazione positiva del Fondo per Rischi Finanziari Generali, passato dai 203 milioni di euro del 2013 ai 210 milioni di euro nel 2014.

*Difesa Servizi s.p.a. (esercizi 2011-2012-2013, determinazione n. 91 del 29 settembre 2015)*

La costituzione della società Difesa Servizi s.p.a è stata disposta dapprima con l'art. 2 comma 27, della L. 23 dicembre 2009 n. 191 (legge finanziaria 2010), e poi dall'art.

535, comma 1, del D. Lgs. 15 marzo 2010 n. 66 (Codice dell'Ordinamento militare), al Capo I del Titolo II (Attività negoziale del Ministero della difesa).

La Società ha iniziato ad operare nel secondo semestre 2011, in forza di un contratto di servizio con il Ministero della difesa, del quale costituisce, a tutti gli effetti una società *in house*. La società non è compresa fra le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato. Nel triennio 2011-2013 l'utile di esercizio è passato dai 30.266 euro del 2011 ai 303.274 euro del 2012, per attestarsi ad €1.595.689 nel 2013, grazie al costante aumento del valore della produzione. Occorre, comunque, ricordare come larga parte dei costi operativi della società sono sostenuti direttamente dal Ministero della difesa. Il patrimonio netto, calcolato in € 1.030.266, si è attestato, a fine triennio ad € 2.929.229. A fronte di tali positivi risultati va sottolineato come l'attività della società abbia permesso al Ministero della difesa di utilizzare negli esercizi in esame – come, peraltro, successivamente espressamente consentito dall'articolo 1, comma 380, della legge 24 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità per il 2015) – somme derivanti dallo sfruttamento dei propri beni materiali e immateriali, posti a disposizione della società, senza che tali risorse fossero computate nell'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnate alla spesa, trovando evidenza contabile nei capitoli dello stato della previsione del Ministero stesso.

*Fondazione Istituto Italiano di Tecnologia (IIT) (esercizio 2014, determinazione n. 108 del 17 novembre 2015)*

L'Istituto Italiano di Tecnologia (Iit) è una fondazione di diritto privato istituita con l'art. 4 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, “con lo scopo di promuovere lo sviluppo tecnologico del Paese e l'alta formazione tecnologica, favorendo così lo sviluppo del sistema produttivo nazionale”.

La missione dell'Istituto è quella di perseguire l'obiettivo di accrescere l'offerta tecnologica, rendendo disponibili verso le applicazioni industriali i risultati della ricerca. Ancorché ente di diritto privato, la struttura ordinamentale dell'Iit ha una configurazione pubblicista in ragione degli obiettivi perseguiti e di una dotazione finanziaria derivante prevalentemente dai contributi dello Stato.

Il Technology Transfer rappresenta la missione principale dell'Iit e, in ragione di quanto disposto dall'art. 5, commi 2, 3 e 3 bis del decreto legge n. 3 del 24 gennaio 2015, la fondazione potrà costituire o partecipare a start up innovative.

L'attuazione delle nuove disposizioni deve essere preceduta, nel giudizio della Corte, da una attenta programmazione di questi interventi, al fine di ottimizzare l'utilizzo delle risorse ad essi destinate.

Quanto all'andamento economico patrimoniale va evidenziato come nel 2014 i risultati economici dell'Iit chiudano con un avanzo economico di 4,9 milioni di euro, in incremento rispetto al 2013 di 3,6 milioni di euro.

Il patrimonio netto si attesta, nel 2014, su 498,522 milioni di euro.

*Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT) (esercizi 2012-2013, determinazione n. 14 del 20 febbraio 2015)*

L'Istat, ente pubblico d'informazione statistica (art. 24 L. 23/8/1988, n. 400) il cui personale è inquadrato nel comparto della ricerca pubblica; è il principale produttore di statistica ufficiale. Opera in piena autonomia, interagendo con il mondo accademico e scientifico. La missione dell'Istituto è quella di “servire la collettività” attraverso la produzione e la comunicazione di informazioni statistiche, analisi e previsioni di elevata

qualità, realizzate sulla base di principi etico-professionali e di avanzati standard scientifici, allo scopo di sviluppare conoscenze delle realtà ambientale, economica e sociale dell'Italia ai diversi livelli territoriali, favorendo i processi decisionali di tutti i soggetti della società. L'Istituto, inoltre, funge da "regolatore" dell'attività statistica ufficiale, ha il compito di stabilire regole e metodologie per la produzione delle proprie rilevazioni, per la classificazione dei fenomeni economici, sociali e demografici. Spetta, inoltre, al medesimo il compito di coordinare, sul piano tecnico-metodologico, le attività degli enti ed uffici che fanno parte del Sistan (Sistema Statistico Nazionale).

L'Istat fa parte del Sistema statistico europeo e collabora con gli altri soggetti internazionali impegnati in ambito statistico.

Nel biennio 2012-2013, con il definitivo assetto della dirigenza e con la verifica delle nuove procedure per l'espletamento dei censimenti, il processo di profonda riforma dell'Istituto è stato portato a compimento.

Sottolinea la Corte il raggiungimento, nel 2013, di un equilibrio finanziario di competenza (insieme al rispetto dei limiti di contenimento della spesa pubblica), con il superamento delle criticità e dei rischi emersi negli esercizi precedenti con riguardo alle previsioni di decadenza degli organi e conseguente commissariamento in presenza di reiterati disavanzi ex art. 15, comma 1/bis del d.l. n.98/2011.

Complessivamente, il risultato economico della gestione ordinaria e straordinaria presenta nel 2013 un saldo positivo pari a € 34.281.420 che, per effetto delle imposte dell'esercizio (euro -1.096.453), determina un avanzo economico di euro 33.184.967.

Anche al 31 dicembre 2013 il patrimonio netto è negativo (euro 595.160), seppur nettamente migliorato rispetto al risultato precedente, in considerazione dell'avanzo economico registrato.

*Istituto Superiore di Sanità (ISS) (esercizi 2013-2014, determinazione n. 97 del 6 ottobre 2015)*

L'Istituto Superiore di sanità, nel biennio in esame, ha proseguito nella sua opera di ausilio e supporto del Servizio Sanitario Nazionale e svolgendo attività di ricerca scientifica.

Con il d.lgs. 28 giugno 2012 n. 106, entrato in vigore il 7 agosto 2012, è stato disposto il riordino degli Enti vigilati dal Ministero della salute, tra cui anche l'Istituto Superiore di Sanità, con la dichiarata funzione di rafforzare l'autonomia e la posizione ordinamentale dell'Istituto.

Ai sensi dell'art. 2 del citato d.lgs. n. 106/2012 è stato deliberato lo Statuto dell'Istituto poi approvato con decreto del Ministro della salute di concerto con il Ministro dell'economia e finanze, in data 24 ottobre 2014.

Nel corso dell'esercizio 2014 - a seguito del disavanzo di competenza verificatosi negli esercizi finanziari 2011 e 2012 e confermato anche nell'esercizio finanziario 2013 - con provvedimento del 10 luglio 2014 il Ministro della salute, di concerto con quello dell'economia e delle finanze, ha disposto il commissariamento dell'Istituto, ai sensi dell'art 15 del d.l. n. 98/2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 111/2011.

Contestualmente, è stata dichiarata la decadenza degli organi dell'Istituto al momento in carica, ad eccezione del collegio dei revisori dei conti. Sempre con tale provvedimento si è, inoltre, nominato il Commissario straordinario, assegnando allo stesso i poteri demandati dal previgente ordinamento agli organi di amministrazione dell'ente. In data 8 luglio 2015, alla scadenza dell'incarico commissariale è stato nominato il nuovo presidente.

Per quanto attiene ai profili gestori l'Istituto si è adeguato alla normativa sull'armonizzazione contabile a decorrere dal primo gennaio 2014.

Sotto l'aspetto finanziario, come sopra già accennato, si trae, quale dato di rilievo, il disavanzo finanziario nel 2013 per euro 2.759.810 (-4.348.057 nel 2012), recuperato nell'esercizio 2014 che ha chiuso con un avanzo di 9.627.265 euro.

Resta sostanzialmente costante l'indice di dipendenza finanziaria dalle pubbliche contribuzioni che supera il 90% in quanto le risorse proprie dell'Istituto non raggiungono il 10% delle entrate. Andrebbero, pertanto, potenziate, a giudizio della Corte dei conti, le entrate connesse alla "vendita di beni e prestazioni di servizi", costituite principalmente dalle somme derivanti dai servizi a pagamento resi a terzi, che, invece, subiscono una contrazione: sono pari a 5,9 milioni di euro nel 2012 e a 5 milioni nel 2013, mentre nel 2014 si assiste ad una lieve ripresa sostanziandosi in 5,3 milioni di euro.

Rispetto al 2012 (78,4 milioni di euro) il patrimonio netto dell'Istituto è andato diminuendo: al 31 dicembre 2013 è pari a 73,6 milioni (-6,1%) e al 31 dicembre 2014 si attesta a 68,6 milioni di euro, in decremento rispetto al precedente esercizio (-6,8%).

Sotto il profilo economico, mentre l'esercizio 2012 ha chiuso con un avanzo economico di 46 mila euro, gli esercizi 2013 e 2014 chiudono entrambi con una perdita d'esercizio rispettivamente di 3,80 milioni di euro e 3,90 milioni di euro a causa principalmente della diminuzione dei ricavi derivanti dai trasferimenti a copertura di spese correnti (passati dai 110 milioni di euro del 2012 ai 105,9 del 2013 e ai 104,2 del 2014) e del significativo decremento della voce "variazioni delle rimanenze di lavori in corso di esecuzione" legate all'attività convenzionale dell'ente.

Si riportano di seguito le valutazioni di sintesi, quali risultano dalle singole relazioni della Sezione, su enti aventi analoga struttura e chiamati nella medesima funzione istituzionale.

#### *Parchi nazionali*

La legge n. 394/1991, nel dettare i principi fondamentali per l'istituzione e la gestione delle aree protette, ha previsto la costituzione, oltre che dei parchi regionali e delle aree marittime, di parchi nazionali gestiti da Enti con personalità di diritto pubblico, soggetti alla legge n. 70/75 e, conseguentemente, alle norme sull'ordinamento contabile di cui al d.p.r. n. 97/2003.

Attualmente, gli Enti parco nazionali sono 23, questa Corte, nel corso del 2015, ha trasmesso al Parlamento n. 16 referti.

Tutti gli enti hanno dato attuazione al d.p.r. n. 73/2013 che ha ridotto i componenti degli organi collegiali di gestione, anche in coerenza con la disciplina sulla riduzione degli oneri, adeguando i relativi statuti.

I referti al Parlamento, tuttavia, hanno continuato ad evidenziare alcune difficoltà operative e gestionali, già segnalate nelle precedenti relazioni. In particolare:

- la carenza, dopo oltre 20 anni dall'emanazione della legge n. 394/1991, degli strumenti di pianificazione del territorio e delle attività (Piano per il parco, regolamento, Piano pluriennale economico-sociale), in gran parte dovuto alla complessità dell'iter approvativo che vede coinvolti numerosi soggetti (regioni, province, comuni e comunità montane), che spesso non riescono a concordare percorsi comuni e univoci di programmazione;
- la dipendenza, pressoché integrale, del bilancio dell'Ente, dai trasferimenti statali, la progressiva riduzione o azzeramento dei finanziamenti degli enti territoriali, la scarsissima rilevanza delle entrate proprie;

- la riduzione dell'organico e del personale in servizio, che comporta una contestuale riduzione delle attività, soprattutto delle iniziative di valorizzazione del territorio e delle attività economico-sociali.

A tutto ciò si aggiunge un tendenziale peggioramento dei risultati economico-finanziari, con saldi spesso negativi o di riduzione.

Su questi temi occorrerebbe una riflessione di natura ordinamentale al fine di consentire agli Enti Parco una maggiore tempestività nella decisione degli atti di programmazione, nella composizione degli organi e una maggiore autonomia finanziaria.

Parrebbe, inoltre, opportuna - anche in considerazione del fatto che il numero degli Enti parco appare sovradimensionato rispetto al territorio nazionale - l'adozione di più misure, sia alternative che concomitanti, quali l'accorpamento di parchi insistenti su aree territoriali vicine o limitrofe; la trasformazione di alcuni parchi in parchi regionali con eventuali accorpamenti a livello regionale; la semplificazione delle procedure di approvazione degli strumenti di programmazione e di nomina degli organi.

#### *Enti di ricerca e formazione*

Nell'ambito degli enti soggetti al controllo della Sezione, n. 22 sono quelli di ricerca e n. 2 quelli di formazione. Si tratta di enti che costituiscono un insieme con tratti eterogenei quanto a configurazione giuridica, struttura e dimensione.

Peraltro, anche sotto il profilo delle modalità di svolgimento delle funzioni istituzionali, prevalgono profili gestionali di difficile comparabilità.

La gestione finanziaria di questi enti evidenzia l'assoluta prevalenza dei contributi statali, quali fonti di entrata, e la scarsa incidenza sui bilanci delle entrate proprie o di entrate di provenienza privata.

Le spese di gestione della struttura, comprese quelle per il personale non addetto alla ricerca, continuano ad incidere in misura notevole, talvolta anche prevalente, sui costi totali. I risultati gestionali sono, spesso, influenzati da rilevanti masse di residui attivi e passivi, talvolta risalenti nel tempo.

Da sottolineare come enti di rilievo, quali Enea e Iss, in notevole sofferenza finanziaria e patrimoniale, siano tuttora commissariati, anche se in via di risoluzione per quanto riguarda in particolare l'Iss.

Persistono profili di criticità in ordine alla gestione del patrimonio, talvolta di notevole entità, ma non adeguatamente valorizzato.

Quanto, infine, agli enti vigilati dal Ministero della salute (tra cui anche l'Istituto Superiore di Sanità) con il d.lgs. 28 giugno 2012, n. 106, ne è stato disposto il riordino con la dichiarata funzione di rafforzarne l'autonomia e la posizione ordinamentale.

#### *Autorità portuali*

Le Autorità portuali, enti pubblici non economici, rivestono un ruolo essenziale nell'ambito della competitività dell'economia nazionale per il volume dei traffici passeggeri e commerciali di import-export, specie per alcuni prodotti strategici, quali quelli energetici e di materie prime e merci.

Di queste, 24 sono sottoposte al controllo della Corte e, cioè, tutte quelle classificate di rilevanza nazionale ed internazionale in base alla legge istitutiva n. 84/94.

Nel 2015 è stata sottoposta a referto la gestione di 9 Autorità portuali, prendendo in esame gli aspetti peculiari dei singoli bilanci.

Dall'esame dei risultati gestionali, la maggioranza delle Autorità portuali esaminate nel 2015 presenta un saldo economico e di amministrazione positivo, malgrado la crisi economica internazionale abbia inciso sui risultati di bilancio.

Le entrate correnti sono costituite in larghissima misura dalle entrate dei traffici passeggeri e mercantili, nonché dalle entrate per canoni demaniali. Gli interventi di manutenzione e riqualificazione delle infrastrutture portuali sono finanziate in larga misura dal capitale pubblico. Le Autorità portuali sono sottoposte alla vigilanza del Ministero delle Infrastrutture e del Ministero dell'Economia e sono soggette anch'esse ai vincoli ed alla regole imposte dalla normative anche in materia di spesa pubblica.

Anche nel corso del 2015 sono stati approfonditi alcuni temi che, nell'ambito delle istruttorie, non avevano trovato univoche modalità di condotta. Tra questi, in particolare, la natura pubblica/privata del rapporto di lavoro dei dipendenti delle A.P., sul quale la Corte si è pronunciata riaffermando l'applicazione anche nell'ambito delle Autorità portuali della disciplina in materia di reclutamento del personale delle Amministrazioni Pubbliche e segnalando l'esigenza di un quadro di riferimento normativo che disciplini la materia delle assunzioni nelle A.P. in conformità ai principi costituzionali e che regolamenti il ricorso alla contrattazione di secondo livello al fine del contenimento dei costi.

Altro tema oggetto di approfondimento è stata la costituzione e/o partecipazione a Fondazioni da parte delle A.P., sul quale si ravvisa ancora una volta l'opportunità che la materia sia compiutamente regolamentata sul piano legislativo-amministrativo, al pari delle società partecipate.

La Corte si è, inoltre, soffermata nelle sue analisi sulla gestione delle Autorità portuali, su numerosi altri aspetti gestionali, quali:

- l'allocazione in bilancio della spesa per consulenze, suscettibile di rendere più difficile la verifica dei limiti di spesa previsti dalla legislazione vigente;
- il patrocinio legale dell'Avvocatura dello Stato;
- la natura, l'entità ed attendibilità dei residui attivi e passivi;
- le cause dei ritardi nelle procedure di adozione degli strumenti di programmazione con specifico riferimento al Piano regolatore portuale (Prp).

Nel corso dell'attività di analisi e di realizzazione dei referti, questa Corte aveva espresso il convincimento che sarebbe stato utile intervenire a livello legislativo per aggiornare una normativa che è stata emanata da più di trenta anni valorizzando l'integrazione con il territorio, per qualificare la filiera della logistica e quindi aumentare la competitività dei porti e dei territori.

Il decreto legge n. 133 del 12 settembre 2014, convertito nella legge 11 novembre 2014, n.164 sembra evolvere in tale prospettiva, poiché prevede tra l'altro (art. 29) l'adozione di un "Piano strategico nazionale della portualità e della logistica" (Psnpl). Nel luglio 2015, infatti, il Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, ha approvato il Psnpl da adottarsi con dpcm.

Anche a livello europeo è stata, di recente, approvata la Direttiva 2014/23/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, che si propone di sostenere, anche attraverso nuove procedure per le concessioni demaniali, la competitività delle Autorità portuali e dei territori.

E' di rilievo evidenziare che la legge 7 agosto 2015, n. 124, contenente deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, all'art 8, comma 1, prevede la riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina delle Autorità portuali, con particolare riferimento al numero, all'individuazione di autorità di sistema ed alla *governance*, attraverso uno o più decreti legislativi da adottarsi entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge.

### *Enti assistenziali, culturali e ricreativi*

Gli enti controllati dalla Corte dei conti sono complessivamente n. 50. Di questi, 17 riguardano attività lirico-sinfoniche concertistiche o assimilate, 21 servizi culturali e 12 perseguono un interesse pubblico di “protezione sociale”.

Con riferimento alle 14 fondazioni lirico-sinfoniche, si è osservato in sede di referto al Parlamento come queste dipendano quasi totalmente da contributi pubblici che, a causa dei ritardi nell'erogazione, obbligano gli enti a ricorrere ad anticipazioni bancarie, con conseguenti esposizioni debitorie che, coniugate alle perdite di esercizio, rendono problematico il raggiungimento dell'equilibrio strutturale imposto dal d.l. n. 91/2013, convertito con modificazioni dalla l. n. 112/2013 (c.d. “decreto Valore cultura”).

La partecipazione finanziaria dei privati e degli sponsor all'attività delle fondazioni è stata, finora, generalmente limitata, anche per la tradizionale assenza di un'efficace politica pubblica di incentivazione, che la recente istituzione dell'Art bonus” (previsto dal d.l. n. 83/2014, convertito con modificazioni dalla l. n. 106/2014) si propone di avviare, con l'obiettivo del risanamento delle fondazioni lirico-sinfoniche e del rilancio del sistema nazionale musicale di eccellenza.

La scarsa incidenza dei ricavi da biglietteria e abbonamenti, rende quanto mai necessaria l'attuazione di efficienti politiche di promozione, soprattutto nei confronti delle generazioni più giovani, volte ad ampliare il bacino di utenza.

Dall'altro lato, i costi strutturali eccessivi, specie per quanto concerne gli oneri di personale e le nuove produzioni artistiche, non risultano sufficientemente ammortizzati da un adeguato numero di rappresentazioni e non sono facilmente comprimibili senza comprometterne la qualità, in genere molto elevata. Un maggior ricorso al repertorio e alla valorizzazione delle risorse interne e delle coproduzioni potrebbe contribuire a un migliore rapporto tra costi e ricavi, soprattutto per le fondazioni di minore dimensione.

La riforma ha assoggettato otto delle quattordici Fondazioni lirico-sinfoniche a Piani di risanamento – previsti dalla l. n. 112/2013 per il triennio 2014-2016 e predisposti dal Commissario straordinario di Governo, insediatosi a fine novembre 2013 –, al fine di concedere un prestito a tasso agevolato alle otto Fondazioni per estinguere o ristrutturare la loro consistente esposizione debitoria, imponendo la riduzione dell'organico e dei costi del personale e incidendo, in particolare, sui contratti integrativi e l'aumento della produzione. Obiettivo dei Piani di risanamento è, dunque, quello di riportare le Fondazioni interessate in situazione di attivo patrimoniale e di equilibrio del conto economico entro l'esercizio 2016.

La situazione di crisi economica ha portato, d'altra parte, a una riduzione degli apporti dai bilanci pubblici, in particolare degli Enti locali, che continuano ad avere, però, un peso “politico” predominante all'interno della *governance* delle Fondazioni.

Le nuove riforme, quella del 2013, o l'introduzione dell'Art bonus nel 2014, per favorire maggiori contributi dai privati, costituiscono un'importante occasione per verificare se il sistema lirico-sinfonico italiano, in ultima analisi, possa sostenere la presenza di 14 fondazioni.

Quanto osservato assume rilevanza anche per le altre istituzioni che perseguono finalità culturali, che incontrano sempre maggiori difficoltà nel mantenere in equilibrio la propria gestione finanziaria senza ridurre drasticamente i loro compiti istituzionali.

Con riguardo, infine, agli enti di protezione sociale, che svolgono funzioni assistenziali specifiche e di integrazione previdenziale per circoscritte categorie di dipendenti pubblici, la Corte, pur prendendo atto degli interventi normativi di razionalizzazione emanati di recente, ribadisce l'opportunità di riconsiderarne le funzioni e il ruolo nel quadro di una normativa organica che armonizzi i trattamenti dei pubblici

dipendenti (Fondo di assistenza per i finanziari, Cassa di previdenza delle Forze Armate, Cassa trasporti).

Nell'ambito degli enti che svolgono attività propriamente assistenziali si colloca l'Associazione Italiana Croce Rossa (C.r.i.), la cui riorganizzazione è prevista dal decreto legislativo n. 178 del 28 settembre 2012, novellato dal decreto-legge 101 del 2013, convertito con modificazioni dalla legge 125 dello stesso anno. Il processo, voluto dal legislatore, di privatizzazione dell'ente pubblico - che diventerà una associazione di diritto privato entro il 2017- è ormai avviato in un contesto non privo di criticità, considerata anche la complessità delle strutture centrale e periferica di C.r.i

#### *Casse previdenziali professionali private*

Il controllo sulle casse previdenziali privatizzate, trasformate in soggetti di diritto privato in attuazione delle disposizioni di cui ai decreti legislativi n. 509/1994 e n. 103/1996, è stato, in questi ultimi anni, oggetto di particolare attenzione. Questi enti, pur connotati da soggettività giuridica di diritto privato, sono inclusi nell'elenco Istat delle amministrazioni pubbliche, in ragione della natura sostanzialmente pubblicistica della loro attività, caratterizzata da finalità di pubblico interesse e sulla quale lo Stato esercita la propria vigilanza.

L'attenzione del legislatore, in un quadro di generale crisi economica, che ha inevitabilmente prodotto i suoi effetti anche sul versante della contribuzione previdenziale, si è indirizzata in particolare sulla necessità che le Casse siano in grado di garantire, su un orizzonte temporale cinquantennale, un sostanziale equilibrio tra entrate per contributi e spesa per prestazioni. Tale esigenza ha spinto numerose Casse privatizzate ad attuare interventi di riforma che hanno comportato, oltre all'allungamento del periodo per il calcolo delle retribuzioni pensionabili, il graduale aumento dei contributi soggettivi e minimi e l'innalzamento dei requisiti di età per l'accesso ai trattamenti previdenziali.

Se, da un lato, per la maggior parte delle Casse, gli interventi di riforma hanno consentito di garantire – anche in ragione del contributo apportato dai rendimenti patrimoniali – proiezioni attuariali in sostanziale equilibrio, dall'altro, emergono ancora per taluni enti, elementi di forte criticità, legati, in particolare, alla costante flessione del grado di copertura delle prestazioni previdenziali da parte delle sole entrate contributive. Ciò ha determinato, per alcuni di essi – tra i quali l'Istituto Nazionale di Previdenza dei Giornalisti Italiani “Giovanni Amendola” e la Cassa Italiana Previdenza e Assistenza Geometri – il ricorso a interventi di natura straordinaria, quali, ad esempio, la progressiva dismissione degli investimenti immobiliari verso forme di *asset allocation* di diversa natura (fondi immobiliari, partecipazioni societarie e altro), che incidono sulla composizione patrimoniale e sulla sostenibilità a lungo termine della gestione.

Nel contesto di un generalizzato percorso di “finanziarizzazione” delle Casse previdenziali, il richiamo della Corte, ribadito nelle relazioni al Parlamento elaborate nel corso del 2015, non può che essere indirizzato alla prudenza nella scelta degli strumenti di investimento e alla necessaria strumentalità degli stessi rispetto ai fini istituzionali, sempre di natura pubblicistica, che caratterizzano questi enti.

Sempre con riguardo alla disciplina degli investimenti delle Casse privatizzate, è da porre in evidenza come lo schema di regolamento attuativo del d.l. n. 98 del 6 luglio 2011, all'esame del Consiglio di Stato, imporrebbe di contenere, nel termine di cinque anni, gli investimenti in beni immobili e diritti reali entro il 20 per cento del patrimonio complessivo. Entro 18 mesi, inoltre, i capitali impegnati in fondi immobiliari chiusi (Oicr non armonizzati) dovrebbero essere contenuti entro il 30 per cento delle disponibilità.

Con riferimento, infine, alle misure di contenimento e razionalizzazione della spesa di cui sono destinatarie anche le Casse privatizzate (in quanto incluse, come già detto, nell'elenco Istat), la Corte fornisce puntuali elementi di conoscenza e valutazione nelle relazioni al Parlamento. A tale riguardo va segnalato come il decreto legge 24 aprile 2014 n. 66 (convertito nella legge 23 giugno 2014, n. 89) abbia stabilito nella misura del 15 per cento l'ammontare delle somme da riversare all'entrata del bilancio dello Stato con riferimento alla spesa per consumi intermedi parametrata all'anno 2010.

## CAPITOLO VI

### CORTE DEI CONTI E SISTEMA DELLE AUTONOMIE

#### **1. Profili generali**

Al fine di monitorare gli andamenti complessivi della finanza territoriale, il d.l. n. 174 del 2012 ha ridisegnato i compiti della Sezione delle autonomie e delle Sezioni regionali, potenziando il sistema di controllo a rete.

Nel nuovo quadro dei controlli sono state estese alle Regioni a statuto ordinario le disposizioni sul giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato, istituito già da tempo applicato nelle Regioni ad autonomia differenziata in forza delle rispettive norme statutarie, ad eccezione della Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste.

Sono state applicate, inoltre, al comparto regionale, le disposizioni sul controllo dei bilanci preventivi e consuntivi degli Enti locali e del Servizio Sanitario Nazionale, anche con riferimento agli enti ubicati nelle Regioni a statuto speciale. Controlli, questi, già esercitati dalla Corte secondo le modalità di cui all'art. 1, comma 166, della l. n. 266/2005, che si legano alle altre verifiche previste dal d.l. n. 174/2012 (sulla copertura delle leggi di spesa, sul sistema dei controlli interni, sui rendiconti dei gruppi consiliari, sulla razionalizzazione della spesa regionale) e che concorrono a comporre un sistema di riscontri di regolarità contabile e finanziaria, il cui momento centrale è costituito, appunto, dai giudizi di parificazione dei rendiconti regionali e dalle allegate relazioni.

Il delineato sistema riguarda l'intero settore delle Regioni e delle Province autonome, in quanto finalizzato alla «verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento e dell'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti» (art. 1, co. 3, d.l. n. 174/2012).

L'applicazione di tali disposizioni è correlata all'istituzione dei Collegi dei revisori dei conti in ciascuna Regione/Provincia autonoma (art. 14, co. 1, lett. e, d.l. n. 138/2011), previsione che è stata sistematizzata nel nuovo ordinamento contabile dettato per le regioni all'art. 72, d.lgs. n. 118/2011 (introdotto dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126).

Le predette disposizioni acquistano maggiore significatività per effetto della legge n. 161/2014 (legge europea 2013-bis), nella parte in cui dispone che gli organi di revisione contabile delle amministrazioni pubbliche, tra cui sono da ricomprendere le Regioni/Province autonome, siano gli interlocutori necessari della Corte, quali destinatari delle metodologie e delle linee guida emanate nell'esercizio delle funzioni di controllo (art. 30, co. 2).

In tema di enti locali, con il decreto n.174/2012 sono state, altresì, introdotte modifiche al Testo Unico degli Enti Locali, prevedendo tipologie di controlli in grado di assicurare la cogenza delle prescrizioni correttive incidenti sulla diretta operatività degli enti, come la possibilità di inibire i programmi di spesa nei casi di accertamento di squilibri economico-finanziari, di mancate coperture di spesa, di violazioni di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi posti dal Patto di stabilità interno (art. 148 bis TUEL).

A fronte di pronunce delle Sezioni regionali di controllo che accertano comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, violazioni degli obiettivi della finanza pubblica allargata e irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'ente locale in grado di provocarne il dissesto finanziario è stata, altresì, prevista la possibilità di avviare una apposita procedura per lo scioglimento del Consiglio dell'ente locale (art. 6, comma 2, D.lgs. n. 149 del 2011).

D'altro canto, la previsione di accedere al piano di riequilibrio finanziario pluriennale, finalizzato alla stabilizzazione strutturale del bilancio, offre agli enti in situazione di predissesto, l'opportunità di avviare un percorso di risanamento finanziario anche attraverso una rigorosa operazione di revisione dei costi dei servizi posti a carico del proprio bilancio (art. 243 bis e ss. TUEL).

## **2. Processo di armonizzazione dei bilanci**

Con il 2015 si è avviato il processo di riforma dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio degli enti territoriali e dei loro organismi ed enti strumentali, voluto dal d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, come recentemente integrato e corretto dal d.lgs. 10 agosto 2014, n. 126, per garantire un più efficace monitoraggio e consolidamento dei conti pubblici nonché un miglior raccordo degli stessi con il Sistema europeo dei conti nazionali (SEC 2010).

La Sezione delle autonomie ha avuto modo di esporre davanti alla competente Commissione parlamentare, nelle audizioni del 29 maggio e 27 novembre 2014, le proprie valutazioni in ordine all'impatto sugli enti territoriali dei più importanti adempimenti organizzativi e contabili previsti dalla riforma, la cui integrale applicazione rappresenta il presupposto per la trasparenza e veridicità dei conti pubblici.

Con la deliberazione n. 4/2015, sono state dettate le prime linee di indirizzo per il passaggio alla nuova contabilità delle Regioni e degli Enti locali, fornendo, nel contempo, indicazioni di principio ed operative su alcuni profili di particolare rilevanza, anche al fine di orientare l'uniformità dei comportamenti degli organi di revisione contabile e le correlate attività di controllo delle Sezioni regionali della Corte.

L'avviato processo di armonizzazione tende, da un lato, a superare la consolidata eterogeneità delle contabilità regionali e degli schemi di bilancio e, dall'altro, ad agevolare il consolidamento dei conti della Regioni con quelli del sistema sanitario e degli organismi partecipati.

A fronte dell'inadeguatezza dei bilanci dei singoli enti territoriali a rappresentare la complessità del mondo delle esternalizzazioni e i conseguenti riflessi sugli equilibri degli enti partecipanti, nel d.lgs. n. 118/2011, l'obiettivo di omogeneizzare e di stabilizzare i conti del gruppo "ente territoriale" è stato perseguito mediante il bilancio consolidato tra enti ed organismi partecipati. Il perimetro del consolidamento è ampio, fino a comprendere aziende, società controllate e partecipate, enti e organismi strumentali degli enti territoriali, nell'ottica di una rappresentazione completa del fenomeno. L'obbligo del consolidamento non è ancora generalizzato, essendo prevista la facoltà di rinvio da parte degli enti non sperimentatori. Inoltre, si deve evidenziare come, ai fini della trasparenza dei bilanci regionali, assuma rilievo il consolidamento con i conti del sistema sanitario.

La finanza sanitaria, come è noto, incide in misura largamente prevalente sulle grandezze dei bilanci regionali, influenzandone gli esiti.

L'equilibrio e la sostenibilità dei conti sanitari sono oggetto di puntuale analisi, da parte della Corte, a livello sia centrale (Sezione delle autonomie) che periferico (Sezioni regionali di controllo). In tali contesti si è proceduto, in particolare, all'esame delle voci che spingono la dinamica della spesa sanitaria, per le quali sono state, da tempo,

introdotte specifiche regole e vincoli. Particolari verifiche sono state condotte sulla situazione nelle Regioni sottoposte a Piano di rientro dall'eccesso di deficit sanitario.

Il settore sanitario ha beneficiato, in buona misura, delle anticipazioni di liquidità per il pagamento dei debiti pregressi, ma la non corretta contabilizzazione, sulla quale è intervenuta la sentenza n. 181/2015 della Corte costituzionale, ha finito, talora, per provocare nuova spesa corrente e disavanzi dei bilanci regionali.

Analoghe problematiche sono emerse per quanto riguarda le anticipazioni di liquidità trasferite ai Comuni ai sensi del d.l. n. 35/2013, convertito dalla legge n. 64/2013, che ha formato oggetto della delibera n. 33/2015 della Sezione delle autonomie.

### **3. Percorso verso il pareggio di bilancio**

Il sistema delle autonomie territoriali costituisce snodo cruciale dell'articolazione istituzionale della Repubblica e si pone come componente fondamentale dell'assetto della finanza pubblica del nostro Paese. In tale ottica l'equilibrio dei conti degli enti territoriali – previsto a livello costituzionale – va adeguatamente preservato.

L'introduzione del principio di pareggio di bilancio con legge n. 243/2012, nel quadro del novellato quadro costituzionale degli artt. 81, 97, 117 e 119 della Costituzione, rappresenta il perno su cui si incentrano le politiche di riduzione strutturale del debito pubblico e di contrasto ai fenomeni di gestione in disavanzo.

La copertura e la sostenibilità finanziaria della spesa costituiscono, infatti, presidi indefettibili che devono trovare coerente sviluppo non solo nel momento programmatico della spesa, ma anche nelle risultanze effettive della gestione, in modo che siano assicurati costantemente tanto la regolarità e la migliore efficacia ed efficienza della spesa, quanto il corretto equilibrio del bilancio.

Per le Regioni a statuto ordinario la strada verso l'applicazione del pareggio di bilancio ha registrato una accelerazione, in quanto è stato applicato con un esercizio di anticipo rispetto alla data prevista dalla legge n. 243 del 2012.

In attuazione di quanto previsto dall'art. 1, commi 460 e ss., della legge di stabilità per il 2015, le Regioni stesse sono chiamate a concorrere alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il 2015 assicurando, in luogo dei consueti obiettivi derivanti dal patto di stabilità interno, il rispetto degli equilibri di bilancio di parte corrente e complessivi, sia di cassa che di competenza.

Nella legge di stabilità 2016 (legge 28 dicembre 2015, n.208) vengono introdotte norme per l'applicazione "semplificata" del pareggio di bilancio per la totalità degli enti territoriali, risultando, così, di fatto, rinviata la piena entrata in vigore delle disposizioni della legge n. 243/2012.

In sostanza, si prevede per gli enti in parola - nelle attuali difficoltà della finanza territoriale - il conseguimento del saldo non negativo tra le entrate finali e le spese finali in termini di competenza (senza considerare, quindi, gli altri saldi previsti dalla citata legge n. 243).

Per gli enti locali, la Sezione delle Autonomie ha anche elaborato (del. n. 32/2015) le linee di indirizzo su aspetti significativi dei bilanci preventivi 2015, in cui si esaminano le problematiche dell'esercizio provvisorio contestualmente al nuovo contesto della contabilità armonizzata.

### **4. Indirizzo e coordinamento dei controlli delle Sezioni regionali**

Nell'affrontare i nodi problematici posti dalla continua evoluzione normativa e dalla diffusa attività di controllo sul territorio svolta dalle Sezioni regionali, la Sezione delle autonomie ha esercitato la funzione di indirizzo e coordinamento su più direttrici,

cercando sempre di valorizzare gli elementi unificanti della composita struttura di controllo che si integra organicamente e si completa nella visione d'insieme tracciata dal d.l. n. 174/2012.

#### *4.1. Linee guida*

Nella sua concreta operatività, l'azione di coordinamento della Sezione si è svolta mediante le Linee guida previste dalla legge e le delibere di orientamento assunte per salvaguardare la tendenziale omogeneità delle pronunce delle Sezioni regionali di controllo.

Con il citato d.l. n. 174/2012, anche per le Regioni è stato introdotto il sistema di verifiche già adottato per gli enti locali e per gli enti del servizio sanitario ex art. 1, comma 166 e ss. della legge n. 266/2015, con l'ausilio degli organi di revisione contabile. Al riguardo, si richiamano le deliberazioni della Sezione delle autonomie, n. 5/2015, n. 6/2015 e n. 20/2015, concernenti rispettivamente le Linee guida per le relazioni dei collegi dei revisori delle Regioni sui rendiconti 2014, sui bilanci preventivi 2015 e sui bilanci degli enti del S.S.N.

Particolarmente pregnante, per il ruolo di coordinamento, risulta l'adozione delle Linee guida indirizzate agli organi di vertice delle Amministrazioni regionali, ovvero ai rispettivi organi di revisione economico-finanziaria.

Relativamente ai primi, rilevano le Linee guida per l'acquisizione delle relazioni annuali sul funzionamento del sistema dei controlli interni, intestate ai Presidenti delle Regioni e delle Province autonome (Delibera n. 7/2015).

Le Linee guida costituiscono supporto operativo anche per le Regioni a statuto speciale e per le due Province autonome, le quali, sulla base dei principi richiamati dalla sentenza n. 23/2014 della Corte costituzionale, potranno osservarle nel rispetto degli ordinamenti giuridici e degli specifici regimi di autonomia differenziata.

Con riferimento agli enti locali, deve premettersi, come già rilevato, che la funzione di orientamento esercitata dalla Sezione delle autonomie, tramite l'adozione delle Linee guida con deliberazione n. 13/2015 del 31 marzo 2015 (relative al rendiconto 2014), risulta ancor più rafforzata dall'art.30 della legge 30 ottobre 2014, n. 161 (legge europea bis), che attribuisce rilevanza comunitaria all'anzidetta funzione, potenziandone, al contempo, strumenti conoscitivi e possibilità di acquisizione dei dati.

#### *4.2. Pronunce di indirizzo interpretativo e di orientamento*

L'esigenza di garantire una tendenziale unitarietà di indirizzo nell'esercizio delle funzioni attribuite alla Corte, si è tradotta in innovative disposizioni che intestano alla Sezione delle autonomie un potere di orientamento interpretativo in ordine a questioni di particolare rilievo ovvero a contrasti interpretativi in atto (o da prevenire) fra le Sezioni regionali (c.d. funzione "nomofilattica" in materia di controllo e di attività consultiva).

Tali pronunce di orientamento assumono particolare rilievo nel favorire l'uniformità di comportamento delle Sezioni regionali nei nuovi ambiti di competenza o nelle problematiche connesse al processo di armonizzazione dei bilanci o, più in generale, nella salvaguardia degli equilibri di bilancio.

In tale contesto, con deliberazione n. 14/2015, la Sezione autonomie, come ogni anno, ha fissato i tempi e le modalità per l'invio telematico, attraverso il sistema SIRTEL, dei rendiconti approvati dai Consigli, in adempimento delle disposizioni di cui all'art. 227, comma 6, del TUEL ed ha predisposto specifici prospetti per la dimostrazione del risultato di amministrazione e per il riaccertamento straordinario dei residui, al fine di

acquisire i nuovi elementi informativi della contabilità armonizzata a completamento dei dati rappresentati dagli schemi di bilancio del D.P.R. 31 gennaio 1996, n. 194.

Con la deliberazione n. 4/2015 del 24 febbraio 2015, la Sezione, in concomitanza con l'entrata in vigore generalizzata delle disposizioni volte all'armonizzazione degli ordinamenti contabili degli enti territoriali, ha fornito indicazioni di principio ed operative su alcuni profili di particolare rilevanza, anche al fine di orientare l'uniformità dei comportamenti degli organi di revisione contabile e le correlate attività di controllo delle Sezioni regionali della Corte dei conti.

Si è inteso, altresì, fornire agli enti territoriali uno strumento di orientamento per affrontare correttamente le operazioni propedeutiche all'adozione degli schemi di bilancio armonizzati (tra cui quelle di riaccertamento straordinario dei residui, di determinazione del fondo pluriennale vincolato e del fondo crediti di dubbia esigibilità), segnalando, al contempo, le criticità che sarebbero potute emergere da un'applicazione non coerente dei principi contabili, tenendo conto delle finalità della riforma, dell'impatto sul procedimento amministrativo, nonché delle responsabilità della dirigenza nell'attuazione delle nuove regole contabili.

A completamento della citata tematica è intervenuta anche la succitata deliberazione n. 32 del 30 novembre 2015 (recante "Linee di indirizzo su aspetti significativi dei bilanci preventivi 2015 nel contesto della contabilità armonizzata") sui profili salienti del bilancio armonizzato, per individuare i criteri di valutazione del livello di adeguatezza alle predette novità normative.

Al riguardo, la Sezione, facendo ampio rinvio alla già richiamata deliberazione n.4/2015, ha emanato specifici indirizzi, incentrati sulla disciplina del fondo pluriennale vincolato, sulla quantificazione del fondo crediti di dubbia esigibilità, sulla gestione della cassa e, in generale, sull'effettivo mantenimento degli equilibri di bilancio, anche in vista dell'introduzione del pareggio di bilancio, di cui alla legge n. 243/2012 recante "Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, sesto comma, della Costituzione". Ciò anche in considerazione del fatto che al conseguimento di tale obiettivo si lega, in buona misura, il recupero della credibilità ed affidabilità dei dati esposti nei documenti contabili degli enti locali e, conseguentemente, dei conti dello specifico sotto-settore del conto consolidato della pubblica amministrazione.

Nel momento di transizione tra la vecchia e la nuova disciplina contabile, con deliberazione n. 31/2015 sono, poi, state approvate linee di indirizzo anche sul tema emergente della gestione di cassa delle entrate vincolate, che incide sulla nodale questione della corretta rappresentazione della situazione finanziaria dell'ente e della salvaguardia degli equilibri di bilancio.

Con delibera n. 8/2015 sono state integrate le Linee guida ed i criteri per l'istruttoria del piano di riequilibrio finanziario pluriennale ex art. 243-quater del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL), come introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera r) del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, già approvati con deliberazione n. 16/2012 della Sezione delle autonomie. Sull'interpretazione dell'art. 243-bis comma 8 TUEL, che regola i criteri per l'accesso al "fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali" disciplinato dall'art. 243-ter TUEL, è stato enunciato il seguente principio di diritto: «nella procedura di riequilibrio il rinvio operato dall'art. 243-bis, comma 8 lett. g) TUEL all'art. 259, comma 6, deve intendersi riferito alla sola riduzione della dotazione organica e non anche alla riduzione della spesa del personale a tempo determinato; misura, quest'ultima, che

potrà essere adottata nel contesto degli interventi di cui all'art. 243-bis, comma 9 TUEL, ove necessaria al riequilibrio della parte corrente del bilancio» .

Nell'ambito della propria funzione "nomofilattica" la Sezione ha pubblicato 17 delibere di orientamento.

Ricorrente il tema dei vincoli assunzionali e dei limiti alla spesa per il personale, oggetto di interpretazioni enunciate con delibere n. 2/2015, n. 18/2015, n. 27/2015, n. 28/2015 e n. 29/2015.

In materia di mobilità del personale, con delibera n. 9/2015, si è stabilito che «al personale dipendente dai consorzi e segnatamente da quelli di sviluppo industriale, non si estende la disciplina recata dall'art. 1, commi 563-568, l. 27 dicembre 2013, n. 147, in materia di mobilità del personale dipendente da società controllate direttamente o indirettamente dalle pubbliche amministrazioni».

Con le delibere n. 19/2015 e n. 26/2015 sono stati approvati principi di diritto per la corretta interpretazione del comma 424 dell'art. 1 della legge n. 190/2014 (legge di stabilità 2015) con riferimento ai vincoli assunzionali, all'obbligo di ricollocazione del personale soprannumerario delle Province e all'ipotesi di trasformazione di un rapporto di lavoro da tempo parziale a tempo pieno.

Sugli incentivi ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche nel settore delle opere pubbliche si è deciso, con delibera n. 11/2015, relativamente alla corretta interpretazione del comma 7-ter- dell'art. 93 del d.lgs. n. 163/2006, mentre, sull'attuazione degli obblighi previsti dall'art. 61, commi 9 e 17, del d.l. n. 112/2008, principi di diritto sono stati enunciati con delibera n. 12/2015.

Altro tema di interesse afferisce alle modalità di calcolo dei compensi degli amministratori, con specifico riferimento alla perdurante vigenza del meccanismo previsto dall'art. 2 comma 1 lett. b) del D.M. 119/2000 (delibera n. 3/2015).

Con delibera n. 15/2015 è stato chiarito che «la relazione di fine mandato costituisce atto proprio del Presidente della Provincia e del Sindaco, non demandabile al commissario straordinario nominato in seguito alla scioglimento dell'organo consiliare; in assenza di un'espressa attribuzione normativa, quella prevista dal comma 6 dell'art. 4 del d.lgs. n. 149/2011 si colloca tra le disposizioni precettive connotate da finalità di tutela della finanza pubblica che spetta all'ente locale portare ad attuazione».

Il rapporto tra concessione di garanzie ad organismi partecipati ed indebitamento è stato interpretato con delibera n. 30/2015, nella quale sono enucleati, tra gli altri, i seguenti principi di diritto: "i soggetti destinatari del rilascio di garanzie devono essere individuati con riguardo alla finalità degli investimenti finanziati, che devono rientrare necessariamente fra le tipologie di cui all'art. 3, comma 18, l. n. 350/2003, secondo la nozione di investimento per l'ente territoriale che fornisce la garanzia, indipendentemente dal possesso, da parte degli organismi a partecipazione pubblica, dei requisiti dell'*in house providing* oppure dalla loro inclusione nell'elenco ISTAT".

Posto che le garanzie prestate concorrono al limite di indebitamento di cui all'art. 62, comma 6, d.lgs. n. 118/2011, la proficuità deve considerarsi caratteristica essenziale dell'investimento, per cui il rilascio di garanzie può essere effettuato in presenza di determinate condizioni, essenzialmente riconducibili all'acquisizione di un nuovo corrispondente valore al patrimonio dell'ente che lo effettua. Il divieto di rilascio di garanzie a favore di società partecipate non quotate con perdite reiterate per tre esercizi consecutivi (art. 6, comma 19, d.l. n. 78/2010) costituisce una forma di applicazione concreta dei predetti principi, validi per la generalità degli enti territoriali.

L'esclusione dal calcolo dei limiti di indebitamento delle rate sulle garanzie prestate dagli enti territoriali è consentita, nel rispetto della normativa prevista dall'art. 62, comma

6, del d.lgs. n. 118/2011, soltanto nelle ipotesi di accantonamento dell'intero importo del debito garantito affinché, nel rispetto del principio della prudenza, sia realizzata un'idonea copertura degli oneri conseguenti all'eventuale escussione del debito per il quale è concessa la garanzia.

Le regole per la corretta contabilizzazione della anticipazioni di liquidità ex d.l. n. 35/2013, nei bilanci degli enti locali soggetti alle regole dell'armonizzazione contabile, sono declinate nella delibera n. 33/2015, nella quale si afferma, tra l'altro, che «Nei bilanci degli enti locali soggetti alle regole dell'armonizzazione contabile, la sterilizzazione degli effetti che le anticipazioni di liquidità erogate ai sensi del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito dalla l. 6 giugno 2013, n. 64, e successive modificazioni, integrazioni e rifinanziamenti, producono sul risultato di amministrazione va effettuata stanziando nel Titolo della spesa riguardante il rimborso dei prestiti un fondo, non impegnabile, di importo pari alle anticipazioni di liquidità incassate nell'esercizio, la cui economia confluisce nel risultato di amministrazione come quota accantonata ai sensi dell'art. 187 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Il fondo di sterilizzazione degli effetti delle anticipazioni di liquidità va ridotto, annualmente, in proporzione alla quota capitale rimborsata nell'esercizio. L'impegno contabile per il rimborso dell'anticipazione va imputato ai singoli bilanci degli esercizi successivi in cui vengono a scadenza le obbligazioni giuridiche passive corrispondenti alle rate di ammortamento annuali. La relativa copertura finanziaria va assunta a valere sulle risorse che concorrono all'equilibrio corrente di competenza, individuate ex novo ovvero rese disponibili per effetto di una riduzione strutturale della spesa. L'utilizzo del fondo di sterilizzazione ai fini dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità di cui all'art. 2, comma 6, d.l. 19 giugno 2015, n. 78, convertito dalla l. 6 agosto 2015, n. 125, non deve produrre effetti espansivi della capacità di spesa dell'ente».

## **5. Attività di referto**

Nel corso del 2015 ad analisi d'insieme sono stati affiancati referti monotematici riguardanti aspetti di particolare rilievo per la gestione della finanza territoriale.

### *5.1. Referto sulla gestione finanziaria degli enti territoriali nell'esercizio 2014*

La "Relazione sugli andamenti della finanza territoriale Analisi dei flussi di cassa. Esercizio 2014", approvata con delibera n. 25/2015, espone unitariamente i dati di cassa dell'esercizio 2014 della finanza regionale e comunale, posti a raffronto con i risultati del triennio precedente e con gli esiti del monitoraggio sul Patto di stabilità interno, così da offrire una visione d'insieme degli effetti finanziari e delle problematiche che hanno interessato i due comparti.

La relazione affronta i nodi problematici che contrassegnano i rapporti tra il disegno politico-istituzionale di revisione del sistema fiscale locale ed il progetto di federalismo avviato nello scorso decennio, segnalando i rischi connessi al riassetto istituzionale in corso ed i possibili riflessi sugli equilibri economici delle Autonomie territoriali.

Il quadro complessivo che emerge dalle analisi effettuate sui dati di cassa del comparto Regioni e Province autonome evidenzia il permanere di una sofferenza di liquidità, pur in presenza della consistente quantità di risorse immessa in via straordinaria dal d.l. n. 35/2013 e incrementata dal d.l. n. 102/2013 e n. 66/2014 per il pagamento dei debiti pregressi.

Con riferimento alla gestione sanitaria, che occupa una parte importante dei conti delle Regioni, si deve porre in rilievo il permanere del ritardo nella definizione del riparto del finanziamento del fondo sanitario nazionale, emerso già in occasione dei precedenti

referti al Parlamento e ribadito anche in occasione dell'audizione davanti alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale il 27 novembre 2014.

Un altro aspetto evidenziato è stato quello relativo alla situazione del debito verso i fornitori del settore sanitario.

I dati comunicati dalle Regioni per la gestione di competenza dell'esercizio 2014 registrano una significativa diminuzione della massa debitoria rispetto al 2011.

Il trend è incoraggiante, anche se il debito residuo resta imponente, e occorre segnalare cautela sulla qualità del dato, che presenta ancora margini di miglioramento. Occorrerà, poi, verificare se, a regime, terminati gli effetti delle anticipazioni di liquidità, il comparto sia in grado di proseguire nel percorso di abbattimento delle passività correnti.

Dall'analisi della gestione di cassa dei Comuni è emerso, sul versante delle entrate, il permanere di diffuse tensioni di cassa conseguenti ai ripetuti tagli ai trasferimenti statali disposti dalle manovre finanziarie susseguitesesi dal 2011 che, verosimilmente, sono all'origine degli aumenti generalizzati dei tributi immobiliari (ICI-IMU-TASI).

### *5.2. Referto sulla spesa per il personale degli Enti territoriali*

Il "Referto al Parlamento sulla spesa per il personale degli Enti territoriali. Analisi della consistenza numerica e funzionale del personale e della relativa spesa di Regioni, Province e Comuni nel triennio 2011-2013" ha analizzato l'andamento della consistenza numerica e funzionale delle spese per il personale delle Regioni a statuto ordinario e speciale, comprese le Province autonome, e degli Enti locali (Province e Comuni), utilizzando come base dati il SICO (Sistema informativo conoscitivo del personale dipendente delle pubbliche amministrazioni) che la Ragioneria generale dello Stato gestisce ai fini della compilazione del conto annuale del personale previsto dall'art. 60, d.lgs. n. 165/2001.

L'indagine non ha tenuto conto del personale in servizio presso gli organismi partecipati dagli enti territoriali, in quanto non soggetti all'obbligo di redazione del conto annuale che, invece, è previsto dal 2014 per quelli inclusi nell'elenco annuale ISTAT.

La rilevazione riferita all'esercizio 2013 ha mostrato che l'intero settore ha occupato circa 533.000 unità suddivise tra personale dirigente, segretari comunali/provinciali e direttori generali e personale con qualifica non dirigenziale.

L'indagine ha evidenziato una distribuzione non uniforme del personale sul territorio nazionale, con punte di maggiore concentrazione nelle Regioni del Sud e in Sicilia.

Con riferimento, invece, alle retribuzioni, che in presenza dei noti vincoli/blocchi stipendiali sarebbe dovuta rimanere stabile, si è assistito anche per il 2013, in talune realtà locali caratterizzate dalla sensibile contrazione della consistenza del personale dirigente, ad una sua tendenziale crescita, il che è apparso sintomatico della reiterata prassi di ripartire le risorse del trattamento accessorio tra i dirigenti rimasti in servizio, in contrasto con il disposto dell'art. 9, co. 2 bis, d.l. n. 78/2010.

### *5.3. Referto sul riordino delle Province*

La relazione, approvata dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 17/2015 del 27 luglio 2015 ha proceduto, a poco più di un anno dall'entrata in vigore della legge 7 aprile 2014, n.56 "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni", ad una prima verifica dello stato di attuazione della riforma delle province.

Tematica in merito alla quale, la Sezione delle autonomie era già stata sentita dalle Commissioni Affari costituzionali della Camera e del Senato in due distinte audizioni (A.C. 1542 del novembre 2013 e A.C. 1212 del gennaio 2014).

Le analisi condotte per il referto approvato con la citata deliberazione hanno consentito una prima valutazione degli effetti prodotti dalla riforma sugli andamenti finanziari delle province, sugli equilibri e sul rispetto del patto di stabilità, nonché sull'erogazione dei servizi al cittadino.

Inoltre, è stato messo in evidenza che, sebbene la normativa introdotta dalla legge n.56/2014 abbia superato favorevolmente il vaglio della Consulta, che, nella sentenza n.50 del 24 marzo 2015, ha rigettato i ricorsi promossi da quattro regioni (Lombardia, Veneto, Campania e Puglia), tuttavia, l'attuazione del progetto di riorganizzazione degli enti locali ha incontrato, e tuttora, sta ancora incontrando, ritardi legati a difficoltà applicative. In particolare, difficoltà sono state registrate per quanto riguarda il riordino delle funzioni non fondamentali ed in merito all'individuazione delle risorse finanziarie, umane, strumentali ed organizzative connesse all'esercizio delle funzioni oggetto di trasferimento.

La questione delle risorse finanziarie rappresenta l'elemento centrale del percorso di riordino delle funzioni delle ex province. Al riguardo, la relazione ben evidenzia alcuni profili di criticità legati tanto alle entrate (a causa della forte riduzione dei trasferimenti e dell'endemico ritardo nell'erogazione degli stessi), quanto alle spese (a causa dei tagli imposti dalla legge di stabilità 2015 e poi dal d.l. n.90/2014, e del mancato rispetto del criterio della necessaria correlazione fra funzioni fondamentali, funzioni trasferite e risorse), talché l'onere della spesa, che doveva essere trasferito, è rimasto a carico delle province.

Soprattutto per la spesa di personale, queste ultime si sono trovate a dover sostenere spese che, alla luce dell'iter previsto dalle norme, non avrebbero dovuto considerare nell'ambito dei propri programmi.

Profili di criticità sono emersi anche con riferimento alla capacità degli enti considerati di assicurare la conservazione degli equilibri di bilancio, nonché alla diffusa inosservanza del patto di stabilità interno per l'esercizio 2014, con conseguenze in termini di correlate sanzioni.

#### *5.4. Referto sugli organismi partecipati degli enti territoriali*

Gli esiti di una specifica indagine sui risultati economici e finanziari degli organismi partecipati dagli enti territoriali, con particolare riferimento all'impatto che le esternalizzazioni hanno avuto sui bilanci degli enti partecipanti sono rappresentate nella relazione approvata con deliberazione n. 15/2014.

L'indagine si è avvalsa della banca dati SIQUEL della Corte dei conti ed ha, altresì, tenuto conto dei dati e delle informazioni raccolte dalle Sezioni regionali di controllo nell'ambito della verifica del rispetto degli equilibri di bilancio degli enti proprietari e della valutazione dei piani operativi di razionalizzazione delle partecipate, adempimenti, questi ultimi, previsti dall'art. 1, co. 611-612 l. n. 190/2014 (legge di stabilità 2015).

Al fine di rendere comparabili i dati relativi alle analisi sui risultati economici e finanziari, sui servizi affidati e sulle modalità di affidamento, è stato selezionato, dal totale degli organismi presenti in banca dati SIQUEL, un insieme omogeneo di 4.935 organismi, per i quali erano presenti a sistema i dati di bilancio relativi all'esercizio 2013, e, di questi, sono stati ulteriormente selezionati 2.367 enti, nei confronti dei quali si disponeva di informazioni sulle spese di affidamento.

L'indagine ha focalizzato l'attenzione sulla centralità del contratto di servizio che sostanzialmente risulta essere lo strumento attraverso il quale l'ente partecipante esercita i poteri di vigilanza e di controllo sugli organismi partecipati in ogni tipologia di affidamento; con riferimento alla totalità degli organismi osservati, è emersa la netta prevalenza degli affidamenti *in house*.

La relazione ha dedicato particolare attenzione anche alla distribuzione geografica delle partecipazioni dirette, degli affidamenti e delle relative spese, fornendo spunti di riflessione sul collegamento esistente tra l'esternalizzazione dei servizi di interesse generale e la comunità amministrata che ne trae beneficio e, per quanto concerne le attività c.d. "strumentali", sulla loro inerenza alle funzioni istituzionali dell'ente affidante.

## **6. Audizioni**

### *6.1. Audizione sulle problematiche concernenti l'attuazione degli statuti delle Regioni ad autonomia speciale*

In data 23 aprile 2015, la Sezione delle autonomie è stata audita, dinanzi alla Commissione parlamentare per le questioni regionali, nell'ambito di una specifica indagine conoscitiva, sulle problematiche concernenti l'attuazione degli statuti delle Regioni ad autonomia speciale, con particolare riferimento al ruolo delle Commissioni paritetiche previste dagli statuti medesimi.

Sono stati evidenziati i compiti delle Commissioni paritetiche nell'attuazione degli statuti e il ruolo crescente assunto dagli strumenti pattizi in materia finanziaria, sottolineando come la disciplina dei rapporti finanziari è stata, negli ultimi anni, prevalentemente affidata alla legge di stabilità, sulla base di intese bilaterali.

Si è osservato che i ritardi riscontrati nell'attuazione degli statuti possono essere attribuiti anche alla discontinuità dell'azione delle Commissioni paritetiche, legata principalmente alla necessità della loro ricomposizione ad ogni avvicinarsi dei Governi nazionali e regionali e alla complessità delle procedure istruttorie.

Per quanto concerne gli ambiti di attuazione non connessi alla materia finanziaria, la Sezione ha osservato che il ricorso allo strumento del decreto legislativo – oggi previsto – potrebbe essere maggiormente funzionale se accompagnato dall'introduzione di meccanismi che consentano una più spedita conclusione dei procedimenti concertativi.

Con riguardo alla disciplina dell'autonomia finanziaria, la Corte ha rilevato che l'esigenza di procedere ad una riforma della disciplina dell'autonomia finanziaria deriva anche dalla legge 5 maggio 2009, n. 42, con la quale il Governo è stato delegato a dare attuazione all'art. 119 della Costituzione. La legge, pur applicandosi alle Regioni a statuto speciale solo per alcuni aspetti specifici, all'art. 27 impone le stesse regole di matrice solidaristica e ribadisce il principio bilaterale che, da sempre, caratterizza i rapporti tra Stato ed autonomie speciali.

Senza disconoscere l'indubbia utilità dei nuovi strumenti pattizi, è da ritenere che anche la materia finanziaria postuli, quale momento di chiusura, la modifica delle norme di attuazione degli statuti, da definire, allo stato, attraverso le consuete procedure in seno alle Commissioni paritetiche, le quali, costituiscono ancora sede appropriata per la ponderazione degli interessi statali e delle autonomie speciali in ambito regionale.

## *6.2 Audizione sull'utilizzazione delle anticipazioni di liquidità nei bilanci degli enti territoriali*

Sul tema del corretto utilizzo delle anticipazioni di liquidità nei bilanci degli enti territoriali, il giorno 22 ottobre 2015, si è tenuta specifica audizione, nella quale è stata sentita la Sezione delle autonomie della Corte, che con deliberazione n. 19/2014 si era già espressa sulla natura delle anticipazioni delle somme erogate ai sensi degli artt. 2 e 3 del d.l. n. 35/2013.

L'avviso della Corte è che i principi affermati dalla sentenza della Corte costituzionale n. 181 del 2015 e la necessità di dare attuazione alla disciplina contabile introdotta dal d.lgs. n. 118 del 2011 (anche per gli enti locali) impongono un'attenta valutazione delle modalità di rappresentazione contabile delle anticipazioni di liquidità, da parte degli enti territoriali.

La corretta modalità di contabilizzazione delle anticipazioni di liquidità, erogate ai sensi del d.l. n. 35/2013, ma anche dei successivi interventi legislativi (d.l. n. 102/2013 e d.l. n. 66/2014), è finalizzata ad evitare un uso distorto delle risorse e precisamente il mancato pagamento, da un lato dei debiti pregressi e, dall'altro, l'aumento della spesa corrente.

E' stata, altresì, sottolineata la necessità che gli enti pongano in essere una corretta programmazione della spesa, prioritariamente orientata a fronteggiare le occorrenze connesse ai rapporti contrattuali in essere, per evitare una nuova crescita della massa dei residui attivi per crediti di dubbia o difficile esazione la cui mancata riscossione ha, inevitabilmente, comportato deficit di cassa e ritardi nei pagamenti.

La Corte, nel considerare i riflessi delle norme sull'armonizzazione contabile e di altre norme ad hoc per gli enti locali, ha segnalato che alcune disposizioni hanno inciso sulla disciplina delle anticipazioni di liquidità, con effetto distorsivo rispetto alle finalità originarie dell'istituto.

In particolare, l'art. 2, comma 6, del d. l. n. 78 del 2015 ha autorizzato gli Enti locali ad utilizzare la quota accantonata nel risultato di amministrazione a seguito dell'acquisizione delle erogazioni, ai fini dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità nel risultato di amministrazione. La soluzione proposta dalla norma, a parere della Corte, rischia di depotenziare l'istituto del fondo crediti di dubbia esigibilità, che costituisce uno dei pilastri della contabilità armonizzata, ingenerando meccanismi tali da produrre quote di avanzo libero non effettivamente disponibili.

Generano perplessità anche le norme che consentono ai Comuni commissariati di utilizzare, per il pagamento degli interessi moratori, le medesime disponibilità di cui al d.l. n. 35 del 2013 (art. 6), nonché agli artt. 8-bis e 9, il cui comma 3 autorizza gli enti locali ad utilizzare gli spazi ceduti dalle Regioni anche per altre finalità, oltre che per il pagamento dei debiti commerciali. Tali interventi normativi potrebbero portare ad un uso distorto delle anticipazioni di liquidità, legittimando comportamenti analoghi a quelli censurati dalla Corte costituzionale con Sent. n. 181 del 2015.

## *6.3 Audizione sulla gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali*

Il primo dicembre 2015, la Commissione Affari Costituzionali della Camera ha audito la Sezione delle autonomie sul tema della gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali.

Obiettivo fondamentale dell'indagine è stato indubbiamente quello di valutare gli effetti – in termini di economie di spesa e di miglioramento qualitativo dei servizi – delle misure normative tendenti a concentrare in un numero ridotto di soggetti istituzionali la gestione dei servizi essenziali e delle funzioni più importanti a livello locale.

Si è proceduto sulla base di un campione di enti composto da 164 unioni e da 722 comuni associati nelle medesime, di cui 531 con una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti.

Dalla ricognizione effettuata, emerge chiaramente che una valutazione compiuta della reale consistenza delle economie di scala sarà possibile solo con l'avvio a regime della riforma programmata. Deve, comunque, aggiungersi che la rilevata incompiutezza della riforma relativa alle unioni, protrattasi finora per cinque anni, è anche, di per sé, elemento di vulnerabilità del significato delle analisi e delle valutazioni che la riguardano. È, infatti, da tener conto delle progressive diseconomie derivanti dalla duplicazione delle strutture tecniche che spesso coesistono, in attesa del completo accorpamento dei servizi, con dispersione dei benefici prefigurati.

Alle difficoltà di valutazione in termini univoci dei risultati finanziari rilevabili, per le unioni di comuni in particolare, si aggiunge l'incertezza del quadro giuridico conseguente alla recente pronuncia della Consulta n. 50/2015, secondo cui le unioni di comuni, risolvendosi in forme istituzionali di associazione tra comuni per l'esercizio congiunto di funzioni o servizi di loro competenza, non costituiscono, al di là dell'impropria definizione di cui al comma 4 dell'art. 1, della legge 56 del 2014, un ente territoriale ulteriore e diverso rispetto all'ente comune.

## CAPITOLO VII

### ATTIVITÀ DELLE SEZIONI REGIONALI DI CONTROLLO

#### **1. Profili generali**

L'obiettivo del rafforzamento dei controlli sulla gestione delle risorse finanziarie degli enti territoriali, ha trovato efficace compimento nel decreto legge n. 174 del 2012, convertito con modificazioni dalla legge n. 213 dello stesso anno, che costituisce il punto di arrivo di una lunga stagione di riforma legislativa delle funzioni di controllo della Corte dei conti, già avviata con la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e poi proseguita nella prima parte dello scorso decennio.

Tale evoluzione si colloca nel mutato scenario degli impegni assunti dall'Italia in sede europea, di cui l'introduzione nella Carta costituzionale del principio del pareggio di bilancio rappresenta il perno su cui incentrare le politiche di riduzione strutturale del debito pubblico.

Le linee portanti del d. l. n. 174/2012 si compendiano nell'esigenza di razionalizzare i controlli sugli enti territoriali, nel rispetto del principio di pareggio di bilancio ed a tutela dell'unità economica della Repubblica.

A livello degli enti locali, il controllo delle Sezioni regionali è diretto a segnalare agli enti le situazioni pregiudizievoli della sana gestione finanziaria, al fine di stimolare i processi di autocorrezione, funzione questa che non è esercitata solo nell'interesse dell'ente controllato, quanto nel superiore generale interesse dello Stato Comunità ed è rivolta a garantire il rispetto degli equilibri finanziari e la regolare gestione delle risorse pubbliche. Analoghe finalità riveste l'attribuzione di un organico insieme di norme finalizzate al controllo dei bilanci preventivi e dei rendiconti delle Regioni, alla verifica del funzionamento dei loro controlli interni, anche con riferimento alla vigilanza sugli organismi partecipati e sugli enti del SSN, alla tipologia delle coperture finanziarie adottate per le nuove leggi di spesa e, soprattutto, all'analisi dei rendiconti regionali con il giudizio di parificazione.

#### **2. Controlli sulle Regioni**

##### *2.1. Giudizi di parificazione*

Il percorso di attuazione del d. l. n. 174/2012 ha visto, a partire dell'anno 2013, le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti impegnate nell'attività di parificazione dei rendiconti regionali. Alla decisione è allegata una relazione, nella quale la Corte dei conti espone, fra l'altro, le osservazioni sul comportamento dell'Amministrazione regionale in ordine all'osservanza delle discipline amministrative e finanziarie e le proposte di variazioni alle leggi e ai regolamenti che ritiene opportune per una migliore gestione del pubblico denaro.

Dal momento che la pronuncia della Corte dei conti interviene prima dell'approvazione, da parte dell'organo legislativo, della legge sul rendiconto (artt. 38 e 43, R.D. 12 luglio 1934, n. 1214; art. 149, R.D. 23 maggio 1924, n. 827; art. 38, legge 31 dicembre 2009, n. 196), l'attività di parificazione si pone in rapporto di ausiliarità nei confronti delle assemblee legislative, essendo teleologicamente collegata alla legge di approvazione del rendiconto stesso e finalizzata a consentire al Consiglio regionale di

esercitare le proprie valutazioni sulla gestione delle pubbliche risorse da parte della Giunta.

Il collegamento teleologico tra l'attività di parificazione e la legge di approvazione del rendiconto è ben presente al legislatore che con la nuova disciplina dettata in materia di armonizzazione, nel fissare termini omogenei per l'approvazione dei bilanci, ha previsto una disciplina specifica per le Regioni. Infatti, la tempistica (art. 18, co. 1, lett. b, d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, emendato dal d.lgs. 10 agosto 2014, n. 126) fissa il termine del 30 aprile per l'approvazione, da parte della Giunta, della proposta di rendiconto generale dell'anno precedente e quello del 31 luglio per l'approvazione, da parte del Consiglio con legge regionale, del relativo rendiconto; il doppio termine è finalizzato a consentire la parificazione dei rendiconti delle regioni.

In conformità al disposto dell'articolo 14 del d. l. n. 138 del 2011, i revisori regionali, le cui relazioni devono trovare una loro collocazione funzionale all'interno del ciclo di bilancio, operano in raccordo con le Sezioni regionali di controllo.

Inoltre, il monitoraggio da parte degli Organi di revisione proseguirà dopo la decisione di parifica, per verificare il grado di recepimento delle eventuali osservazioni della Corte.

La Sezione delle Autonomie (con le deliberazioni n. 9 del 2013 e n. 14 del 2014) e le Sezioni Riunite in sede di controllo (con la deliberazione n. 7 del 2013) hanno approfondito numerosi profili organizzativi, procedurali e contenutistici relativi al giudizio di parificazione nelle Regioni a statuto ordinario, precisando che la fondamentale operazione da compiere è la verifica della corrispondenza tra i valori indicati nel conto del bilancio, sia per l'entrata che per la spesa, e quelli esposti nella legge di bilancio e successive variazioni.

La centralità e l'importanza dell'attività di parificazione dei rendiconti regionali trova riscontro anche nella sentenza della Corte Costituzionale n. 181/2015 a seguito della questione sollevata dalla Sezione regionale di controllo per il Piemonte in sede di esame del rendiconto 2013.

La citata sentenza risulta rilevante sotto due profili, processuale e sostanziale: quanto al primo, la Corte Costituzionale, sulla base della novella introdotta dal d. l. n. 174 del 2012, ha affermato la legittimazione delle Sezioni regionali della Corte dei conti a sollevare questione di legittimità costituzionale in sede di giudizio di parifica di rendiconti regionali; quanto al secondo, in continuità con quanto affermato nella sentenza n. 40 del 2014, la Consulta conferma l'ampliamento del novero dei parametri evocabili da parte del giudice contabile, e, cioè, non esclusivamente quelli riguardanti *stricto sensu* la copertura finanziaria degli oneri, ma anche quelli posti a salvaguardia degli equilibri di bilancio.

Nel merito la sentenza ha rilevato che una non corretta contabilizzazione delle anticipazioni di liquidità ex d. l. n. 35/2013, istituto finalizzato a fronteggiare il pagamento dei debiti pregressi, può tradursi in anomalo mezzo di copertura di nuove spese. Con una interpretazione costituzionalmente orientata, la Corte ha escluso, per l'anticipazione di liquidità, la natura di mutuo, qualificandola come anticipazione di cassa con rimborso a lungo termine, con conseguente obbligo di rendere neutra l'operazione a livello finanziario attraverso la creazione di un "fondo anticipazione di liquidità" (di importo pari alle anticipazioni di liquidità incassate), non impegnabile e pagabile, destinato a confluire nel risultato di amministrazione come quota accantonata ai sensi dell'articolo 42 del d. lgs. n. 118 del 2011.

Il legislatore, in applicazione della citata sentenza, è intervenuto prima con il decreto-legge 13 novembre 2015, n. 179, e poi, con l'articolo 1, commi 691 e ss., della legge di

stabilità 2016 (legge 28 dicembre 2015 n. 208), definendo le modalità di contabilizzazione delle relative somme e ipotizzando un ripiano trentennale del disavanzo finanziario determinato dalla sterilizzazione delle anticipazioni.

Nella scheda riportata in allegato alla presente relazione sono riassunti i contenuti dei giudizi di parifica celebrati nell'esercizio 2015.

Gli esiti dei giudizi di parificazione delle Regioni Calabria, Lazio e Piemonte, celebrati dopo il deposito della sentenza della Corte costituzionale n. 181 del 2015 e dell'entrata in vigore della norma da ultimo citata, hanno visto l'applicazione dei principi ivi richiamati.

Il Rendiconto generale dell'esercizio finanziario 2014 della Regione Calabria è stato parificato parzialmente dalla Sezione, in quanto, tra l'altro, non evidenziava la ulteriore quota da vincolare per la neutralizzazione degli effetti dell'anticipazione di liquidità ottenuta dalla Regione ai sensi dell'articolo 3 del D.L.n. 35/2013.

La Sezione di controllo per il Lazio, in applicazione dell'articolo 1, commi 6 e 7, D.L.179/2015, ha parificato parzialmente il rendiconto regionale 2014, risultato di amministrazione 2014 peggiore per una quota pari al fondo anticipazione di liquidità riscosso dalla Regione (decisione n. 180/2015/PARI).

Un richiamo particolare merita la vicenda relativa alla parifica del rendiconto 2013 della Regione Piemonte. Con decisione parziale n. 237 del 10 ottobre 2014 la Sezione di controllo per il Piemonte aveva parificato, nelle sue componenti del conto del bilancio e del conto del patrimonio, il rendiconto per l'esercizio finanziario 2013, ad eccezione di alcuni capitoli, del quadro riassuntivo del disavanzo finanziario e della voce delle passività patrimoniali del conto del patrimonio relativa alla restituzione delle anticipazioni di liquidità concesse ai sensi del D.L.n. 35/2013. Per le suddette voci, con ordinanza n. 49 del 10 ottobre 2014 il giudizio era stato sospeso e sollevata la questione di legittimità costituzionale delle leggi regionali n. 16 e n. 19 del 2013, di cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale con la sentenza n. 181 del 2015. Conseguentemente, con deliberazione n. 144/2015 è stato accertato in euro 5.210.538.645, il complessivo disavanzo finanziario 2013 della Regione Piemonte.

Con decisione n. 159 del 3 novembre 2015, la Sezione ha parificato il rendiconto generale della Regione Piemonte per l'esercizio 2014, con l'eccezione del quadro riassuntivo del disavanzo finanziario, ritenuto dalla Sezione non coerente con la reale situazione finanziaria della Regione, e pertanto, da rettificarsi, per le motivazioni di cui all'annessa relazione.

Inoltre, dalle relazioni allegate emergono il ricorrere di specifiche criticità relative a: rapporti con gli organismi partecipati e mancata/parziale riconciliazione dei reciproci rapporti di debito/credito; mancata iscrizione in contabilità di fondi vincolati; esistenza di debiti fuori bilancio non riconosciuti; discordanze relative ai crediti vantati da Enti Locali verso le Regioni e dalle Regioni nei confronti dello Stato; perdite derivanti da partecipazioni a società ed organismi partecipati; mancata considerazione dell'impatto finanziario che il contenzioso pendente può avere sugli equilibri di bilancio dell'Ente regione; impropria contabilizzazione di somme rimosse in capitoli di partite di giro/spese in conto terzi; generalizzata scarsa attenzione alle modalità di redazione del conto del patrimonio.

Ai fini di una valutazione sull'affidabilità dei dati esposti nel rendiconto e sulla legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti, alcune Sezioni regionali, mutuando sul piano operativo le specifiche esperienze maturate presso le Sezioni Riunite in sede di controllo con riguardo all'applicazione della metodologia DAS (*déclaration d'assurance*) al bilancio dello Stato, hanno svolto indagini a campione sulla gestione di

aree critiche della spesa, grazie anche alla collaborazione delle Amministrazioni regionali.

Infine, in una prospettiva di semplificazione e razionalizzazione delle modalità operative con cui affrontare i controlli previsti dall'articolo 1 del decreto legge 10 ottobre 2012 n. 174, la Sezione di controllo della Regione Friuli Venezia Giulia nell'esercizio 2015 ha varato, per la prima volta, il "Rapporto di coordinamento della finanza regionale", che costituisce il trait d'union tra gli esiti delle analisi finanziarie svolte ai fini della parificazione del rendiconto dell'esercizio 2013 e una tempestiva valutazione dei contenuti salienti del bilancio di previsione 2015, rapportati ai dati degli organismi partecipati e del consolidato regionale sanità. Contestualmente, la Sezione ha inteso la "parificazione del rendiconto", come strumento di chiusura di un sistema di controllo, finalizzato alla verifica di "legalità finanziaria".

## *2.2. Relazioni sulle coperture finanziarie delle leggi regionali*

Nella logica di una coerente e più compiuta definizione del quadro normativo dei controlli esterni sulle Autonomie territoriali, il d. l. n. 174/2012 ha inteso, come si è detto, rafforzare gli strumenti per il coordinamento della finanza pubblica adeguando le forme di partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle Regioni.

Nel nuovo quadro delle garanzie ordinarie dirette ad assicurare il rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, l'articolo 1, comma 2, del decreto in parola, (come introdotto dalla legge di conversione e modificato dal d. l. 24 giugno 2014, n. 91, convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 116) stabilisce che "annualmente le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti trasmettono ai Consigli regionali una relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate dalle leggi regionali approvate nell'anno precedente e sulle tecniche di quantificazione degli oneri".

Con tale strumento di controllo referente, finalizzato a garantire l'effettivo coordinamento della finanza pubblica ed il rispetto del principio del pareggio di bilancio sancito dal novellato articolo 81 della Costituzione, la riforma mira soprattutto ad arricchire il patrimonio conoscitivo dei Consigli regionali su un tema, quello della copertura finanziaria e delle tecniche di quantificazione degli oneri previsti dalle leggi regionali, ad "elevato tasso di tecnicismo finanziario-contabile".

Tale attribuzione intestata alle Sezioni regionali di controllo tende a dare maggiore effettività al principio della copertura finanziaria sancito dal quarto comma dell'articolo 81 della Costituzione, ai sensi del quale ogni iniziativa legislativa regionale, per non compromettere la permanenza degli equilibri finanziari, deve indicare le risorse necessarie a sostenere i nuovi o maggiori oneri.

Ciò anche nel rispetto dell'applicazione della legge "rinforzata" 24 dicembre, n. 243, recante norme fondamentali relative alla legge di bilancio e criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico del complesso delle pubbliche amministrazioni.

Del resto, il principio della copertura finanziaria è stato anticipato dalla legge di contabilità e finanza pubblica n. 196 del 2009, il cui articolo 19 prevedeva che il vincolo di copertura finanziaria si applicasse anche al legislatore regionale.

L'esplicito rinvio alle tecniche di copertura finanziaria previste dall'articolo 17 per le leggi statali implica che le Regioni sono tenute ad uniformare la propria legislazione di spesa non solo ai principi ed alle regole tecniche previste dall'ordinamento in vigore,

ma anche ai principi di diritto che la giurisprudenza costituzionale ha enucleato in ordine al principio di copertura finanziaria sancito dall'articolo 81 della Costituzione.

L'estensione alle Regioni di un istituto modellato sulle caratteristiche della legislazione statale ha comportato l'attivazione di una ricognizione puntuale, sia dei molteplici percorsi attuativi previsti da ciascuna Regione per finanziare le diverse tipologie di spesa, sia delle relative modalità di avvio e di esecuzione delle iniziative di spesa presso i competenti organi di Amministrazione (Giunta, Assessorati, ecc.) e dei Consigli regionali (Commissioni o strutture equivalenti).

E' stato rilevato che i progetti di legge risultano, in alcuni casi, corredati da una relazione meramente illustrativa dei contenuti, la quale non reca i requisiti richiesti dalle disposizioni normative vigenti che dovrebbero invece essere oggetto di una specifica relazione tecnico-finanziaria (deliberazione n. 75/2015 Sezione di controllo per il Piemonte; deliberazione n. 76/2015 Sezione di controllo per la Puglia).

Particolare attenzione è stata dedicata all'analisi delle cd. "clausole di salvaguardia", previste dall'articolo 17, commi 1 e 12, della legge n. 196 del 2009, per le quali è opportuno prevedere una specifica disciplina (deliberazione n. 52/2014/RQ Sezione di controllo per la Liguria).

### *2.3. Controllo sui rendiconti dei Gruppi consiliari*

L'articolo 1, commi da 9 a 12, del d. l. n. 174/2012 ha previsto un compiuto sistema di verifica delle spese dei Gruppi consiliari regionali, dettando un articolato procedimento che parte dalle modalità della rendicontazione e si conclude con la disciplina giuridica degli effetti della mancata presentazione del rendiconto e della sua irregolarità.

Con la sentenza n. 39 del 2014 la Corte costituzionale, pur cancellando talune specifiche disposizioni inserite nei commi in parola, ha sostanzialmente confermato l'impianto normativo, sul presupposto del carattere necessario, ancorché di natura meramente documentale, del controllo sui rendiconti dei Gruppi consiliari.

Sul piano generale, la citata sentenza della Corte Costituzionale ha proceduto ad inquadrare i profili del controllo svolto, collocandolo nell'ambito della tipologia dei "controlli estrinseci di regolarità contabile"; funzionali e coerenti a tali caratteristiche si palesano le finalità restitutorie e non sanzionatorie, dovendosi garantire l'equilibrio di bilancio e "ripristinare" l'equilibrio stesso, ove lesa da spese non adeguatamente documentate.

Uno dei possibili esiti dell'accertamento svolto in sede di controllo è, infatti, rappresentato dalla dichiarazione dell'obbligo di restituire le somme non regolarizzate; di qui discende il rilievo dell'attività istruttoria svolta dalle Sezioni regionali di controllo, che devono circostanziare le criticità emerse in via istruttoria, assicurando la loro tendenziale coerenza con quelle poi consolidate nella deliberazione di irregolarità.

Di particolare importanza è anche il concetto affermato sotto il profilo dei cc.dd. "limiti esterni" alla funzione. E', infatti, stato osservato che la richiamata natura di "controllo esterno" non esaurisce il novero dei controlli e valutazioni di Organi - magistratuali e/o amministrativi - diversi, né il sindacato di merito e/o di legalità/liceità che dagli stessi potrà essere esercitato nell'ambito delle competenze attribuite dall'ordinamento.

Un profilo importante, desumibile dalla sentenza in questione, riguarda l'affermata giustiziabilità delle pronunce delle Sezioni regionali di controllo, avendo la Corte costituzionale ritenuto che le disposizioni impugnate (art. 1, commi 11 e 12, d. l. 174/2012) non comportino alcun vulnus al diritto di agire in giudizio, da ritenere, invece,

garantito. Si tratta di una materia nella quale sono evidenti i rapporti tra il procedimento di controllo e la successiva ed eventuale fase giurisdizionale, che si apre con l'azione dinanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione, di cui all'articolo 33, comma 2, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 91, disciplina cui ha fatto seguito un'attenta opera di esegesi giurisprudenziale da parte del giudice contabile tesa a precisare numerosi aspetti processuali. Tuttavia, occorre ricordare che la sequenza procedimentale prevista dal decreto-legge n. 174/2012 è finalizzata alla regolarizzazione delle partite di spesa, mentre il rimedio giurisdizionale è da ritenere quale momento eventuale di una procedura tutta incentrata sull'attività di controllo.

Tutte le Sezioni regionali di controllo, nella componente magistratuale ed amministrativa, sono impegnate nell'esercizio 2015 nell'esame dei rendiconti dei Gruppi consiliari regionali, controllo che prevede ritmi temporali assai serrati.

#### *2.4. Altre tipologie di controlli sulla Regione*

Nell'ottica di un rafforzamento dell'azione sinergica svolta sulla finanza regionale il d. l. 174 del 2012 prevede ulteriori tipologie di controlli intestati alle Sezioni regionali di controllo, ottica confermata anche dalla legge europea 2013 bis (legge 30 ottobre 2014, n. 161), che, all'articolo 30, individua nella Corte dei conti l'organo deputato allo svolgimento delle attività di monitoraggio sull'osservanza delle regole di bilancio da parte delle Pubbliche amministrazioni, da effettuarsi in modo coordinato con gli organismi di controllo interno e di revisione contabile degli enti.

##### *2.4.1. Esame dei bilanci preventivi e consuntivi delle Regioni*

L'articolo 1, commi 3 e 4, del d. l. 174/2012 prevede ulteriori forme di controlli sulla Regione, aventi ad oggetto l'esame dei bilanci preventivo e consuntivo dell'esercizio finanziario. L'estensione delle procedure previste dall'articolo 1, commi 166 e ss., legge 23 dicembre 2005, n. 266 per enti locali ed enti del Servizio sanitario nazionale anche alle Regioni costituisce un efficace strumento per prevenire pratiche contrarie ai principi della previa copertura e dell'equilibrio dei bilanci regionali, in quanto realizza l'esigenza di armonizzare le funzioni di controllo esercitate in ambito territoriale con le istanze di coordinamento espresse a livello centrale dalla Sezione delle autonomie.

Le diverse linee di attività, che hanno impegnato le Sezioni regionali di controllo, sono finalizzate alla verifica della capacità programmatica della Regione per quanto riguarda l'esame del bilancio preventivo ed a verificare quale seguito sia stato dato alle osservazioni della Corte, anche sotto il profilo dell'affidabilità dei conti per quanto riguarda l'esame del bilancio consuntivo.

##### *2.4.2. Esame della relazione annuale del Presidente della Regione sul sistema dei controlli interni*

La relazione annuale che il Presidente della Regione trasmette alla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti ai sensi dell'articolo 1, comma 6, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, come novellato dall'articolo 33, comma 2, lett. a), punto 2, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 116, costituisce uno strumento informativo di particolare utilità per valutare l'effettiva funzionalità del sistema di programmazione e gestione realizzato dall'Amministrazione regionale.

Atteso che il sistema dei controlli interni resta funzionale a garantire innanzitutto la legittimità e la regolarità della gestione, la novella di cui all'articolo 33, D.L.n. 91/2014,

accentua il significato strumentale della relazione, quale fonte informativa di partenza per più mirati approfondimenti sui controlli interni della Regione da parte della Sezione regionale di controllo.

L'analisi delle relazioni è stato svolto da molte Sezioni di controllo in concomitanza al giudizio di parifica del rendiconto regionale ed è confluita nella relazione allegata alla decisione di parifica.

#### *2.4.3. Controlli sui servizi sanitari*

L'articolo 1, comma 170, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, come integrato dall'articolo 1, comma 3 del D.L. 10 ottobre 2012, n. 174 prevede un consolidato modello di controllo applicato alle Aziende Sanitarie Locali; Aziende Ospedaliere; Policlinici Universitari; Istituti di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico; Agenzie Regionali per l'Emergenza Sanitaria; Gestioni Sanitarie Accentrate; Ospedali classificati<sup>1</sup>.

L'analisi ha fatto emergere alcune criticità diffuse sull'intero territorio nazionale quali, ad esempio, l'adozione in ritardo dei bilanci di esercizio, che disattende la tempistica prevista a livello nazionale e regionale, nonché la scarsa attenzione al bilancio preventivo, che avendo natura di budget previsionale, si pone quale strumento fondamentale per la programmazione e il controllo dei costi.

### **3. Controllo sugli Enti locali**

#### *3.1. Controllo ai sensi dell'articolo 148 bis TUEL*

Il controllo degli equilibri finanziari e della sana gestione delle risorse degli enti locali offre un valido supporto al corretto funzionamento dell'intero sistema di finanza pubblica, anche attraverso i contributi di analisi e di conoscenza forniti dalle relazioni sui bilanci consuntivi degli Enti locali predisposti sulla base delle Linee guida della Sezione delle autonomie.

Trattasi di un controllo, che - in quanto finalizzato alla tutela "dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica" - ha lo scopo di accertare e segnalare ai Consigli degli Enti interessati la presenza di squilibri, anche prospettici, di natura economico-finanziario, mancata copertura di spese, violazione delle norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria o mancato rispetto degli obiettivi posti dal patto di stabilità interno. Le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, qualora accertino comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria o il mancato rispetto degli obiettivi posti dal patto di stabilità interno, adottano specifica pronuncia, affinché gli Enti adottino, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia, provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità ed a ripristinare gli equilibri di bilancio.

Le verifiche effettuate dalle Sezioni regionali di controllo, secondo quanto previsto dall'articolo 1, commi 166 e seguenti, della Legge 23 dicembre 2005, n. 266, sono state impostate con criteri e modalità finalizzati a far emergere nell'immediatezza il mancato rispetto delle norme vigenti in materia di Patto di stabilità interno e di spesa per il personale, gli squilibri strutturali, le gravi irregolarità contabili, nonché i consolidati comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, e a richiedere la tempestiva adozione delle misure correttive ai sensi dell'articolo 148-bis del d.lgs. 267/2000, come introdotto dal d. l. 174/2012.

---

<sup>1</sup> Se ritenuti dalle Sezioni regionali competenti pienamente equiparabili agli enti sanitari pubblici regionali.

Fenomeni rilevanti, di particolare significatività, sono emersi dall'analisi degli equilibri di bilancio e del risultato di amministrazione esaminato sotto l'aspetto sostanziale, con particolare riferimento: ai fondi vincolati che lo compongono; al mancato rispetto equilibri di bilancio di parte corrente e/o parte capitale; al mancato rispetto del patto di stabilità interno; al mancato rispetto della spesa per il personale; alla mancata contabilizzazione delle movimentazioni relative all'anticipazione di liquidità, alla mancata restituzione dell'anticipazione di tesoreria entro il termine dell'esercizio; alla presenza di organismi partecipati in perdita strutturale; al frequente riconoscimento debiti fuori bilancio o la presenza di debiti fuori bilancio in corso di riconoscimento; alla non corretta procedura di rilevazione contabile di entrate derivanti da mutui e prestiti; alla mancata apposizione di vincoli di cassa sulle entrate aventi specifica destinazione; alla mancata costituzione del fondo per la contrattazione decentrata integrativa o l'erogazione del trattamento economico accessorio collegato alla produttività in assenza di costituzione del fondo; alla non corretta allocazione di poste fra i "servizi per conto terzi" anche con conseguenti effetti sulle risultanze del patto di stabilità interno; alla rigidità di bilancio determinata dall'incidenza degli oneri per ammortamento prestiti e dalla spesa di personale sulle entrate correnti.

Alcune Sezioni regionali di controllo nel corso del 2015 hanno sperimentato modalità operative volte a ottimizzare l'attività di controllo sugli Enti locali. Così ad esempio la Sezione di controllo per l'Abruzzo con la deliberazione n. 15/2015/ INPR, ha individuato una serie di criteri, basati su specifiche criticità maggiormente rappresentative, per attribuire un ordine prioritario temporale nello svolgimento dell'attività di controllo ex 148 bis TUEL; altre Sezioni di controllo, invece, valutano le irregolarità contabili di particolare significatività sulla base di "valori-soglia", oltre i quali segnalano l'esistenza di "gravi irregolarità" gestionali. In alcune realtà (es. Toscana, Emilia Romagna) le Sezioni di controllo hanno elaborato specifiche relazioni sullo stato della finanza locale, contenenti riflessioni di sintesi sullo stato della finanza degli enti territoriali della Regione.

Con la sentenza n. 18 del 2015 è stata ammessa la giustiziabilità di siffatte deliberazioni con estensione della giurisdizione delle Sezioni Riunite a speciale composizione, "ritenuta possibile in quanto la fattispecie presa in esame è stata strettamente collegata a quella già regolata da una vigente disposizione di legge, per l'appunto l'art. 243-quater TUEL (sent/ord. n. 25/14 di queste medesime Sezioni Riunite)".

### *3.2. Controllo ai sensi dell'articolo 148 TUEL*

I controlli interni devono costituire un riferimento per i processi di razionalizzazione della gestione, finalizzato a conformare i comportamenti amministrativi ai criteri della tracciabilità e della responsabilità. A tal fine, risulta prioritaria la definizione di obiettivi e di processi che assicurino un percorso in grado di coniugare la regolarità dell'azione amministrativa, intesa come rispetto del complesso delle regole finanziarie e procedurali, con l'efficacia e l'efficienza della gestione.

L'articolo 148 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, come novellato dall'articolo 3, co. 1, sub e) del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174 e, da ultimo, dall'articolo 33 del decreto legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 116, che prevede la trasmissione della relazione del Sindaco o del Presidente della Provincia sul funzionamento dei controlli interni contribuisce al rafforzamento del sistema dei controlli sulle autonomie locali, al fine di garantire effettiva funzionalità al sistema di programmazione, gestione e controllo. Il complesso di queste linee di azione

deve condurre verso l'economicità della gestione, con la riduzione dei costi di erogazione dei servizi, senza ridurne tendenzialmente la qualità e l'estensione.

Diversa è stata la modalità di analisi del funzionamento dei controlli interni da parte delle Sezioni regionali di controllo, effettuata con singole delibere o con referti unitari a natura valutativa e comparativa (deliberazione n. 154/2015/PRSP della Sezione di controllo per l'Emilia Romagna), le quali hanno evidenziato anche criticità sistemiche, oltre che applicative della materia.

### *3.3. Procedure di dissesto guidato o di riequilibrio pluriennale*

L'articolo 6, comma 2, del d.lgs. 149/2011 disciplina la procedura del cd. "dissesto guidato". Se in base ai controlli effettuati ai sensi dell'articolo 48 bis TUEL, emergono comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, violazioni degli obiettivi di finanza pubblica, irregolarità contabili o squilibri strutturali di bilancio in grado di provocare il dissesto e l'Ente non adotta le opportune misure correttive, la competente Sezione regionale della Corte dei Conti trasmette gli atti al Prefetto e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

In seguito a tale trasmissione, l'ente ha trenta giorni di tempo per porre fine all'inadempimento; in caso contrario, e qualora venga accertata dalla Corte dei Conti la sussistenza delle condizioni di dissesto ex articolo 244 TUEL, il Prefetto assegna al Consiglio comunale un termine massimo di venti giorni per deliberare lo stato di dissesto, decorso il quale è previsto lo scioglimento del consiglio e la nomina di un commissario.

Con il decreto legge n. 174 è stata prevista per gli Enti una diversa possibilità di soluzione alle situazioni di difficoltà finanziaria, la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale (artt. 243 bis e ss. TUEL) in cui l'assunzione e la gestione delle iniziative per il risanamento sono affidate agli stessi organi dell'ente.

In questa procedura le Sezioni regionali della Corte dei Conti hanno un ruolo tutt'altro che marginale, in quanto l'articolo 243-quater dispone, da parte di quest'ultime, l'esame del piano di riequilibrio entro il termine di 30 giorni dalla data di ricezione della documentazione; l'esito è rappresentato da una delibera di approvazione o di diniego del piano, valutata "la congruenza ai fini del riequilibrio".

Tale procedura alternativa, alla quale si può ricorrere previa deliberazione consiliare, non può essere iniziata nel caso in cui la Sezione regionale della Corte dei Conti abbia già assegnato il termine per l'adozione delle misure correttive previsto dalla sopra citata norma sul dissesto guidato; per converso, il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario sospende, per tutta la sua durata, la possibilità di avviare il dissesto guidato (art. 243-bis, comma 3, TUEL).

Le Sezioni regionali di controllo, nel corso del 2015, sono state impegnate in questa delicata tipologia di verifica, alcune delle quali in modo significativo, sia per il numero di piani di riequilibrio sottoposti all'esame, sia per la complessità delle singole fattispecie esaminate.

In caso di approvazione del piano, è previsto l'avvio di controlli ciclici semestrali finalizzati alla verifica del raggiungimento degli step intermedi di risanamento, preventivati nel piano medesimo, ovvero il riesame dello stesso, se il piano di riequilibrio sia stato ripresentato, ai sensi dell'articolo 1, commi 573 bis e 573 ter della legge 147 del 2013 (legge di stabilità 2014), come modificato dall'articolo 3 della legge n. 68 del 2014.

La legge 23 dicembre 2014, n. 190 (stabilità 2015), al comma 546 dell'articolo unico, ha disposto l'applicazione anche per l'esercizio 2015 delle sole disposizioni contenute nel comma 573-bis della legge 27 dicembre 2013 n. 147.

In tema di giurisdizione, il comma 5 dello stesso art. 243-quater prevede che “la delibera di approvazione o di diniego del piano può essere impugnata entro 30 giorni, nelle forme del giudizio ad istanza di parte, innanzi alle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione che si pronunciano, nell’esercizio della propria giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica, ai sensi dell’articolo 103, secondo comma, della Costituzione, entro 30 giorni dal deposito del ricorso”, norma estesa in via giurisprudenziale anche alla impugnazione delle delibere di controllo delle Sezioni regionali della Corte dei Conti relative alle procedure di dissesto guidato.

#### *3.4. Controllo sulle relazioni di fine mandato*

Una ulteriore tipologia di controllo è rappresentata dall’analisi delle relazioni di fine mandato, ai sensi dell’articolo 4 del D. Lgs. n. 149 del 6 settembre 2011 e successive modifiche e integrazioni.

La relazione, redatta dal responsabile del servizio finanziario o dal segretario generale, deve essere sottoscritta dal sindaco non oltre il sessantesimo giorno antecedente la data di scadenza del mandato. Entro e non oltre quindici giorni dopo la sottoscrizione della relazione, essa deve risultare certificata dall’organo di revisione dell’ente locale e, nei tre giorni successivi, la relazione e la certificazione devono essere trasmesse dal sindaco alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti. Infine, entro i sette giorni successivi alla data di certificazione effettuata dall’organo di revisione dell’ente locale, la relazione di fine mandato e la certificazione sono pubblicate sul sito istituzionale dell’Ente, con l’indicazione della data di trasmissione alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti. In caso di scioglimento anticipato del Consiglio comunale, la sottoscrizione della relazione e la certificazione da parte degli organi di controllo interno dovranno avvenire entro venti giorni dal provvedimento di indizione delle elezioni e, nei tre giorni successivi, la relazione e la certificazione sono trasmesse dal sindaco alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti.

In taluni casi, le Sezioni regionali di controllo hanno rilevato omissioni ed incongruenze nella compilazione di tali documenti, che rappresentano una dichiarazione certificata dei saldi prodotti e delle iniziative intraprese, attraverso la quale i cittadini contribuenti vengono informati sulle reali ed effettive condizioni finanziarie dell’ente.

#### **4. Controllo sulla gestione**

Il controllo sulla gestione è affidato alla Corte dei Conti al fine di verificare la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni a ciascuna amministrazione. All’esito del controllo viene accertata la rispondenza dei risultati dell’attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando i costi i modi e i tempi dello svolgimento dell’azione amministrativa.

La Corte dei Conti può sottoporre a controllo sulla gestione le amministrazioni pubbliche individuate dall’ articolo 1, comma 2, del d.lgs. 165 /2001. La Corte Costituzionale ha confermato a più riprese, con una serie omogenea di sentenze, a partire dalla sentenza n. 29 del 1995, la legittimità dei controlli sulla gestione introdotti dalla legge n. 20 del 1994, chiarendo che questa tipologia di esame è finalizzata a verificare la rispondenza dei risultati dell’attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell’azione amministrativa. In altri termini, il controllo consiste nel confronto ex-post tra la situazione effettivamente realizzata con l’attività amministrativa e la situazione ipotizzata dal legislatore come obiettivo da realizzare, in modo da verificare, ai fini della valutazione del conseguimento dei risultati, se le procedure e i mezzi utilizzati, esaminati

in comparazione con quelli apprestati in situazioni omogenee, siano stati frutto di scelte ottimali dal punto di vista dei costi economici, della speditezza dell'esecuzione e dell'efficienza organizzativa, nonché dell'efficacia dal punto di vista dei risultati.

Tale tipologia di controlli è stata svolta dalle Sezioni regionali sulla base della programmazione annuale su tematiche valutate di maggior rilevanza in relazione anche sulla base di analisi della realtà territoriale.

### **5. Controllo di legittimità**

Le Sezioni regionali svolgono un controllo preventivo di legittimità limitato agli atti delle Amministrazioni periferiche dello Stato aventi sede nella circoscrizione territoriale di competenza, nonché sui rendiconti dei funzionari delegati.

Inoltre, a decorrere dal 2012, si è aggiunto il controllo successivo di legittimità su atti, ai sensi dell'articolo 10, comma 1, del decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123. In base a tale norma, gli atti ai quali si dà seguito sotto la responsabilità del dirigente, nonostante le osservazioni dell'ufficio centrale di bilancio, devono essere trasmessi, corredati dalle osservazioni e dalla relativa documentazione, al competente ufficio di controllo della Corte dei conti. Tale tipologia di controllo, esercitato secondo le indicazioni contenute nella deliberazione delle Sezioni Riunite n. 9/2012, ha trovato applicazione nel corso del 2015 nella gran parte delle Sezioni regionali di controllo della corte dei conti.

### **6. Attività consultiva**

Ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge n.131/2003 le Regioni e gli Enti locali possono richiedere pareri in materia di contabilità pubblica alla Sezione di controllo competente per territorio.

Questa rappresenta una attività che riveste un sempre maggiore interesse negli Enti territoriali, i quali si trovano a dover dare applicazione ad un insieme di norme, il cui dettato letterale appare spesso non del tutto chiaro e coerente rispetto al corpus normativo nel quale va ad innestarsi.

Le Sezioni regionali nell'anno 2015 hanno trattato, tra le varie materie: la gestione del patrimonio immobiliare; i vincoli alla spesa del personale nelle aziende pubbliche dei servizi alla persona; le spese di pubblicità e rappresentanza; le dinamiche della contrattazione di secondo livello; il trattamento del personale degli enti locali appartenenti al comparto unico regionale; il trattamento economico dei segretari comunali; le trasformazioni di consorzi, società ed aziende speciali; i vincoli all'indebitamento e ricorso agli strumenti del leasing immobiliare; le operazioni di partnership tra pubblico e privato.

## **7. Altre tipologie di controllo intestate alle Sezioni regionali di controllo**

### *7.1. Certificazione della pre-intesa relativa ai contratti integrativi aziendali delle fondazioni liriche in crisi*

L'articolo 11, commi 1, lett. g) e 19 del D.L.8.8.2013 n. 91, convertito con modificazioni dalla l. 7.10.2013 n. 122, ha attribuito alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti il compito di certificare l'attendibilità dei costi del contratto integrativo aziendale delle fondazioni liriche in crisi e la loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e bilancio, deliberando entro trenta giorni dalla ricezione, decorsi i quali la certificazione si intende effettuata positivamente.

Tale tipologia di controllo è stata effettuata dalle Sezioni di controllo della Campania, del Friuli Venezia Giulia e dell'Emilia Romagna.

### *7.2. Controllo sul rispetto dei limiti massimi delle spese elettorali comunali*

In applicazione dell'articolo 13 della legge 6 luglio 2012, n. 96, come modificata dalla legge 11 agosto 2014, n. 116, presso le Sezioni di controllo sono stati costituiti specifici collegi, che hanno espletato il controllo delle spese elettorali sui Comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti nei quali si sono svolte elezioni amministrative.

Il controllo in argomento ha comportato, per i suoi aspetti di peculiarità rispetto alle funzioni già svolte tradizionalmente dalla Corte per altri comparti elettorali, implicazioni problematiche notevoli sia sul piano organizzativo, sia sul piano metodologico ed ha richiesto soluzioni di delicati snodi ermeneutici legati alle possibili ricadute sanzionatorie contemplate dalla normativa di riferimento.

### *7.3. Controllo ai sensi dell'articolo 11, comma 8, del decreto legge n. 78 del 2015*

L'articolo 11, comma 8, del decreto legge n. 78/2015, convertito dalla legge n. 125/2015 prevede una nuova tipologia di controllo da esercitarsi in esclusiva nella Regione Abruzzo. Il menzionato comma 8, infatti, così recita: "Al fine di garantire la massima trasparenza e l'efficacia dei controlli antimafia è prevista la tracciabilità dei flussi finanziari, di cui all'articolo 3 della legge 13 agosto 2010, n. 136, relativi alle erogazioni dei contributi a favore di soggetti privati per l'esecuzione di tutti gli interventi di ricostruzione e ripristino degli immobili danneggiati dal sisma del 6 aprile 2009. La Corte dei conti effettua verifiche a campione, anche tramite la Guardia di Finanza, sulla regolarità amministrativa e contabile dei pagamenti effettuati e sulla tracciabilità dei flussi finanziari ad essi collegati. Nell'ambito dei controlli eseguiti dagli Uffici speciali, ai sensi del comma 2, articolo 67-ter del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134, i titolari degli Uffici speciali informano la Guardia di Finanza e la Corte dei conti circa le irregolarità riscontrate". Lo svolgimento dell'attività di controllo in argomento ha reso necessario la predisposizione di piattaforme informatiche per far dialogare le banche dati esistenti ai fini della selezione dei dati oggetto del controllo, previa definizione delle procedure di campionamento. L'attività risulta attualmente in corso.

## CAPITOLO VIII

### ATTIVITÀ GIURISDIZIONALE

#### 1. Ambiti della giurisdizione

Si segnala, in primo luogo, la recentissima decisione<sup>2</sup>, pronunciata in un giudizio civile, ma di interesse generale, secondo cui ogni giudice, anche qualora dubiti della sua competenza, deve sempre verificare, anche di ufficio, la sussistenza della propria giurisdizione.

In altri termini, la questione di competenza, intesa quale "frazione o misura della giurisdizione", sul piano logico-giuridico sta in posizione successiva e conseguente a quella di giurisdizione e presuppone, quindi, che sia stata preventivamente risolta in senso affermativo tale ultima questione, cioè che sia divenuta certa e definitiva l'attribuzione al giudice della *potestas iudicandi* in ordine alla controversia in atto.

In sostanza, in un ordinamento connotato da più giurisdizioni – ciascuna con proprie e specifiche attribuzioni - il diritto alla tutela giurisdizionale, la garanzia del "giudice naturale" e gli stessi principi del «giusto processo», da svolgersi secondo il canone della «ragionevole durata» (art. 111, primo e secondo comma), per risultare pienamente ed effettivamente realizzati, esigono innanzitutto la massima certezza quanto all'individuazione del giudice (ordinario, amministrativo, contabile) legittimato alla cognizione della controversia relativamente alla quale si chiede tutela. Detta certezza è costituzionalmente assicurata dalla Corte di cassazione, alla quale, appunto, la Costituzione (art. 111) e l'ordinamento processuale attribuiscono la funzione regolatrice della giurisdizione, nonché delle competenze degli organi giudiziari.

Ciò premesso quale principio che indica ai giudici le priorità logico-giuridiche da scrutinare in esordio di qualsiasi processo, si può osservare come nel corso dell'anno 2015 le Sezioni Unite, più volte, abbiano pronunciato su questioni riguardanti il concetto dei cd. "motivi inerenti alla giurisdizione" che, ai sensi dell'art. 111, ultimo comma, della Costituzione, perimetra e delimita l'ambito soggettivo ed oggettivo della giurisdizione della Corte dei conti<sup>3</sup>.

Altre decisioni, poi, hanno affermato che non attengono alla giurisdizione le questioni afferenti la norma sulla definizione agevolata dei giudizi di responsabilità di cui all'art. 1, comma 231, della legge n. 266 del 2005; la norma sulla nullità degli atti istruttori e processuali di cui all'art. 17, comma 30-ter, della legge n. 102/ 2009, come modificato dall'art. 1, comma 1, lett. c), del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103, convertito dalla legge n. 141/2009; la violazione dei principi costituzionali del giusto processo, del contraddittorio, della parità delle parti di fronte al giudice, del *ne bis in idem*, dell'esercizio del diritto di difesa; le regole sul procedimento istruttorio del pubblico ministero contabile o sull'acquisizione delle prove nel processo.

---

<sup>2</sup> Cass. SS.UU. n. 30/2016.

<sup>3</sup> La Corte suprema ha ribadito che qualora vi sia stata pronuncia sulla giurisdizione in sede di regolamento preventivo, la questione del radicamento della potestà giudicante non è riproponibile, neppure se si prospettano profili che non sarebbero stati esaminati o considerati dalla Cassazione. La statuizione resa su ricorso proposto ai sensi dell'art. 41 c.p.c., costituisce "giudicato" avente efficacia vincolante nel processo nel cui ambito la statuizione è stata promossa.

Di conseguenza, è inammissibile il ricorso per cassazione per erronea applicazione delle norme stesse da parte della Corte dei conti.

In tema di contributi pubblici indebitamente erogati, percepiti ed utilizzati da persone fisiche o giuridiche, pubbliche o private, con distoglimento dalle finalità vincolate alla realizzazione di programmi pubblici, è stato confermato l'indirizzo esegetico secondo cui sono assoggettati alla giurisdizione contabile i soggetti destinatari dei fondi, posto che lo sviamento dalle finalità causa danno erariale consistente nel mancato conseguimento degli obiettivi perseguiti<sup>4</sup>.

Va, però, notato che il tema delle contribuzioni pubbliche, negli ultimi tempi - principalmente a seguito delle novità normative recate dal D.L. n. 174/2012 a proposito di gestione dei fondi pubblici assegnati ai gruppi consiliari dei partiti politici nell'ambito dei Consigli regionali - si è colorato di nuovi profili problematici.

La Cassazione, facendo leva su consolidati approdi della Corte costituzionale, ha escluso che, ai fini del riparto di giurisdizione, la natura dei gruppi consiliari e dei relativi componenti possa assumere rilievo per negare il sindacato della Corte dei conti, destinato a radicarsi positivamente in funzione della natura delle risorse utilizzate e della predeterminazione dello scopo pubblico perseguito<sup>5</sup>.

All'opposto, la giurisdizione contabile è stata negata nel caso di "rimborsi e contributi" erogati ai partiti ed ai movimenti politici, rivendicata (ed esercitata) dalla Corte dei conti basandosi, erroneamente, su prospettazioni sostanzialmente analoghe a quelle che consentono di giudicare nei confronti di percettori anche privati di provvidenze e sovvenzioni pubbliche vincolate ad un programma pubblicistico. La motivazione fa leva sul fatto che le somme erogate ai partiti politici a titolo di rimborso delle spese elettorali (nella disciplina anteriore alla legge 6 luglio 2012, n. 96) non recano un vincolo di destinazione pubblicistica; pertanto, la condotta del tesoriere di partito dà luogo a responsabilità civile soggetta alla giurisdizione del giudice ordinario.

La Cassazione ha, altresì, escluso la giurisdizione contabile in materia di appalti pubblici e nei confronti dei componenti la commissione di accordo bonario prevista dall'art. 240 del d.lgs. 12 aprile 2006 n. 163, perché organismo che assume una posizione giuridica di equidistanza rispetto all'Ente Pubblico appaltante ed all'impresa appaltatrice, come tale inconciliabile con la configurazione di un rapporto di servizio funzionale con la pubblica amministrazione committente<sup>6</sup>.

La giurisdizione contabile è stata negata anche con riferimento alle attività di contrattazione collettiva nazionale di lavoro e riguardo ai componenti di delegazioni sindacali in sede di contrattazione decentrata, per ipotesi di danno correlato all'erogazione di trattamento retributivo accessorio di personale dipendente di un Ente locale. Le rappresentanze dei lavoratori non sono portatrici di interessi della Pubblica Amministrazione, ma rappresentano interessi dei lavoratori dai quali hanno ricevuto il mandato, antagonisti a quelli datoriali, sicché eventuali conseguenze dannose possono essere oggetto di responsabilità contabile soltanto a carico della parte pubblica datoriale<sup>7</sup>.

Altra tematica di frequente portata al vaglio delle Sezioni Unite della Corte di cassazione è quella concernente le società di diritto privato partecipate da socio pubblico.

Nel corso del 2015 si registrano sei decisioni<sup>8</sup>.

---

<sup>4</sup> Cass. SS.UU. n. 3897/2015.

<sup>5</sup> Cass. SS.UU. nn. 8077, 8570 e 8622 del 2015.

<sup>6</sup> Cass. SS.UU. n. 14187/2015.

<sup>7</sup> Cass. SS.UU. n. 14689/2015.

<sup>8</sup> Cass. SS.UU. nn. 1159, 3677, 5848, 15199, 21217 e 23306 del 2015.

In estrema sintesi l'orientamento della Suprema Corte resta fermo nel senso che, dovendosi considerare la natura di ente privato della società e l'autonomia giuridica e patrimoniale della società rispetto al socio pubblico, la giurisdizione spetta, di regola, al giudice ordinario.

La giurisdizione contabile sussiste unicamente quando l'azione di responsabilità promossa dal PM contabile tende ad ottenere risarcimento di un danno (es, danno all'immagine) che sia stato arrecato direttamente al socio pubblico, oppure quando essa concerne il comportamento di chi, quale rappresentante dell'Ente pubblico partecipante o, comunque, titolare del potere di decidere per esso, abbia colpevolmente omesso e trascurato di esercitare i propri diritti di socio o li abbia esercitati in modo tale da pregiudicare il valore della partecipazione.

Diverso discorso, naturalmente, è a farsi nel caso di società aventi uno speciale "statuto legale", accentuato da elementi pubblicistici innegabili, oppure di società *cd. in house*. In questi casi, la normativa speciale da un lato o, dall'altro lato, l'assenza di una vera e propria alterità patrimoniale tra società e amministrazione pubblica di cui la società è *longa manus* integrano indici di collegamento idonei al radicamento della giurisdizione contabile.

Le linee di indirizzo interpretativo fissate dal Giudice regolatore del riparto di giurisdizione possono ora essere ripercorse esaminando l'andamento che, sugli stessi temi, si è registrato nella giurisprudenza delle Sezioni di appello della Corte dei conti per l'anno 2015.

Nell'affermare che la personalità giuridica di diritto privato di un ente non costituisce elemento sufficiente per escludere la giurisdizione contabile, se si tratta di un soggetto che amministra beni della collettività, si sono individuati i presupposti della spettanza della potestà giudicante nei confronti dei dipendenti di una Università Agraria, quale ente che ha come compito istituzionale quello di amministrare un patrimonio pubblico, a vantaggio dell'intera collettività<sup>9</sup>.

Relativamente, poi, ad una società *cd. holding* detenuta da un Comune con partecipazione totalitaria, la giurisdizione è stata ritenuta osservando che: la stessa si pone quale strumento dell'Ente locale per la gestione di altre società di servizi; la detenzione di partecipazioni di proprietà da parte degli Enti locali ha trovato specifica "legittimazione" in una pregressa pronuncia della Sezione autonomie (deliberazione n. 13/2008); in quanto apposito organismo societario, totalmente partecipato dall'ente locale, la *holding* coadiuva e fornisce servizi a tutte le aziende del gruppo e supporta gli organi politici nelle decisioni strategiche; la nomina degli amministratori e la designazione dei sindaci da parte del sindaco (che è socio unico ed è tenuto, per le principali delibere, ad uniformarsi agli indirizzi contenuti nella preventiva delibera del Consiglio comunale), nonché la previsione di decadenza degli amministratori alla fine del mandato del sindaco, costituiscono altrettanti indicatori sintomatici di un "controllo analogo" esercitato dal Comune sulla *holding*<sup>10</sup>.

Nel caso di stipulazione di contratti finanziari derivati *swap*, con istituto bancario che ha svolto funzioni di *advisor* nei confronti di un Ente locale, ai fini dell'affermazione della giurisdizione è stata ritenuta rilevare la tipicità delle azioni dell'*advisor*, tale da porre in risalto il suo inserimento nella organizzazione dell'Ente pubblico con l'assunzione di particolari vincoli ed obblighi funzionali atti ad assicurare il perseguimento delle esigenze generali. Uno dei principali doveri che fanno capo ai

---

<sup>9</sup> Sez. Prima centrale, sent. n. 34/2015.

<sup>10</sup> Sez. Prima centrale, sent. n. 249/2015.

consulenti finanziari è la c.d. “valutazione di adeguatezza”, posto che essi sono chiamati a valutare, sulla base delle informazioni acquisite dai clienti, l’adeguatezza delle operazioni raccomandate. Appare, dunque, chiaro che il rapporto che intercorre tra consulente e cliente, non è riducibile ad un mero contenuto informativo o genericamente consulenziale<sup>11</sup>, ma integra un vero e proprio rapporto di servizio che giustifica la sussistenza della giurisdizione della Corte dei conti.

Oggetto d’esame sono stati anche i danni arrecati ad una Fondazione, quale soggetto giuridico estraneo alla concorrenza e con obiettivi di ricerca e di formazione<sup>12</sup>.

E’ stato affermato che la Fondazione può essere considerata, pur nella sua veste di diritto privato, alla stregua di una società *in house*. Ove costituita su iniziativa di un Comune e di altro Ente pubblico, la Fondazione risulta finanziata (oltre che da contributi e donazioni pubblici e privati) da apporti annui (quote di partecipazione) versati dai soci fondatori (capitale totalmente pubblico costituito da finanziamento periodico e strumentazioni tecniche) i quali, in caso di scioglimento, hanno diritto a vedersi devolvere il patrimonio immobiliare, le rendite residuanti dalla liquidazione, la strumentazione scientifica fornita.

Quanto alle finalità ed agli scopi, gli obiettivi scientifici cui la Fondazione è deputata - del tutto scevri da scopi di lucro - rendono la stessa completamente asservita alle finalità pubbliche della ricerca e della formazione e, di converso, estranea ad attività di concorrenza con altre imprese sul mercato di beni e servizi.

Inoltre, l’assoggettamento a Piano triennale approvato dalla Giunta regionale palesa come l’esclusiva attività della Fondazione sia proprio quella di studio e ricerca nonché di alta formazione finanziate con capitale pubblico; in tale ambito, l’ente privato è assoggettato a poteri di pregnante controllo da parte degli enti – fondatori, che concorrono nella nomina dei membri del Consiglio di Amministrazione, provvedendo alla nomina dei componenti del collegio sindacale. Sussistono i caratteri richiesti dalla giurisprudenza della Cassazione per individuare il modello *in house* che consente di affermare la giurisdizione contabile.

Esaminando una vicenda contenziosa relativa a società mista - avente forma giuridica di società per azioni e capitale interamente pubblico (cui era stata affidata la gestione di un servizio pubblico "essenziale" -servizio della raccolta dei rifiuti solidi urbani con integrazione della raccolta differenziata - la cui erogazione costituisce momento integrante e indefettibile dell’esercizio di funzioni istituzionali ed obiettivamente pubbliche spettanti all’ente locale) si è ritenuto che detta attività è da qualificare come esercizio di una funzione amministrativa *lato sensu* e comporta l’inserimento della società nell’apparato organizzativo della PA e la sussistenza di un rapporto di servizio, pienamente idoneo a giustificare l’esercizio della giurisdizione contabile<sup>13</sup>.

Altro tema ricorrente nella giurisprudenza contabile è quello riguardante i flussi finanziari pubblici “vincolati e finalizzati” ad uno specifico programma pubblicistico, di cui possono diventare destinatari soggetti privati (società, ma anche singole persone fisiche) che assumono, per questo e ad ogni effetto, la veste sostanziale di agenti pubblici in rapporto di servizio in senso lato con la PA.

In particolare (Sez. Seconda, sent. n. 114/2015), e in coerenza con traguardi ermeneutici da tempo stabilizzatisi, è stato ritenuto che sussiste la giurisdizione della

---

<sup>11</sup> Sez. Prima centrale, sent. n. 609/2015.

<sup>12</sup> Sez. Terza centrale, sent. n. 129/2015.

<sup>13</sup> Sez. Terza centrale, sent. n. 253/2015.

Corte dei conti in ipotesi di responsabilità che sia contestata a soggetti privati destinatari di contributi pubblici per aver sviato detti contributi dalle finalità pubbliche per la cui realizzazione erano stati concessi e, quindi, per aver inciso negativamente sul programma imposto dall'ente pubblico concedente; la presentazione di fatture false integra un'ipotesi di occultamento doloso del danno e, pertanto, ai sensi dell'art. 1, comma 2 ultima parte, della legge n. 20 del 1994, la prescrizione del diritto al risarcimento del danno decorre dalla data della scoperta dell'evento dannoso.

L'accesso alle contribuzioni pubbliche implica il rispetto delle prescrizioni volte ad assicurare che il denaro pubblico sia utilizzato per il raggiungimento del programma perseguito con le erogazioni e, pertanto, ove nei provvedimenti concessori sia previsto il divieto di qualunque variazione, le modifiche unilaterali del programma pubblicistico, esibendo fatturazioni non veritiere, comporta la conseguente condanna dei medesimi al risarcimento del danno erariale pari ai contributi illecitamente percepiti<sup>14</sup>.

La sentenza n. 342/2015, invece, ha ritenuto sussistere responsabilità dolosa di allevatori percettori di contributi a carico del Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e Garanzia (FEOGA) non solo per le dichiarazioni, non veritiere, rese in occasione della compilazione dei modelli prestampati, di avvenuta sottoposizione ai piani di eradicazione disciplinati dai regolamenti di polizia sanitaria, ma anche per la sola asserzione di essere a conoscenza delle disposizioni in materia di aiuti comunitari, non rilevando, ai fini di attenuazione del connotato psicologico della condotta, l'assoluzione per il reato di falso ideologico con riferimento alle dichiarazioni di effettuata profilassi.

Più in generale, in tema di riparto della giurisdizione e per un profilo che ha anche natura processuale, si è ritenuto che l'assetto normativo vigente in materia di conflitti di giurisdizione attribuisce al supremo organo della giustizia ordinaria la loro vincolante risoluzione. La giurisprudenza delle Sezioni Unite della Cassazione ha, del resto, ripetutamente affermato il principio secondo cui la statuizione pronunciata su ricorso proposto ai sensi dell'art. 41 c.p.c, per regolamento preventivo di giurisdizione costituisce giudicato con efficacia vincolante nel processo nel corso del quale tale statuizione sia stata domandata, sicché - dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice adito - il giudizio innanzi a quest'ultima si esaurisce definitivamente con conseguente preclusione dello svolgimento di ogni ulteriore attività.

## **2. Giudizi innanzi le Sezioni Riunite**

La complessiva attività delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale è stata, nel 2015, ancora più intensa che nel 2014, come può evincersi dai relativi prospetti illustrativi che si allegano.

Infatti, è raddoppiata l'attività riguardante la risoluzione di questioni di massima, è stabile quella relativa ai regolamenti di competenza ex art. 42 cpc - novellato a seguito di ricorsi avverso sospensioni del processo all'esito di altri giudizi (penali, civili o pendenti presso la Consulta) - ed è aumentata l'attività che le stesse Sezioni riunite sono chiamate a svolgere in speciale composizione (già cospicua nel 2014) per effetto di specifiche normative di settore.

Varie, infatti, sono le disposizioni di legge che regolano tale ultima competenza: art. 243 quater, comma 5, del D.lgs n. 267/2000, introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera r del D.L. n. 174/2012, convertito in legge n. 213/2012 in materia di piani di riequilibrio e accessi al Fondo di rotazione degli enti locali; art. 1, comma 169, della legge n. 228/2012 in materia di ricorsi avverso l'inserzione di enti nell'elenco annuale ISTAT delle

---

<sup>14</sup> Sez. Seconda centrale sent. n. 114/2015.

Pubbliche amministrazioni; art. 33, comma 2, lett. a) n. 3 del D.L. 24.6.2014 n. 91 convertito con modificazioni nella legge 116/2014, relativo alla rendicontazione dei Gruppi consiliari regionali; art. 11, comma 19, del D.L. n. 91/2013 convertito in legge n. 112/2013, in materia di Beni Culturali (nessun ricorso è pervenuto in tale ultima materia).

Tali norme, alquanto scarse, attribuiscono il relativo potere giurisdizionale ad una speciale composizione delle Sezioni riunite, ne sanciscono il giudizio in unico grado con il rito dei giudizi ad istanza di parte ex R.D. n. 1038/1933 e prevedono un rito accelerato e termini brevi, che sono stati puntualmente rispettati.

Pertanto, proprio a causa della essenzialità delle norme di riferimento, l'attività giurisdizionale delle Sezioni riunite in speciale composizione, si è andata sviluppando per offrire punti fermi di riferimento necessari agli operatori giuridici per la complessità delle questioni che si pongono continuamente e che richiedono affinamento della giurisprudenza su temi delicati.

Nel quadro della tradizionale funzione nomofilattica riguardante le questioni di massima, le Sezioni riunite, in ordinaria composizione, hanno enunciato alcuni rilevanti principi, segnatamente per i giudizi di responsabilità amministrativa, ma anche in materia pensionistica.

Con la sentenza n. 8/2015/QM le Sezioni riunite hanno affrontato il tema riguardante la risarcibilità del danno all'immagine della P.A. anche se dipendente da reati comuni ed hanno escluso tale eventualità, riaffermando che le Procure della Corte dei conti possono esercitare l'azione per il risarcimento del danno all'immagine solo per i delitti di cui al Capo I del titolo II del Libro secondo del codice penale.

Con altra pronuncia (SS.RR. n. 28/2015/QM) le Sezioni riunite si sono occupate di una serie di problematiche attinenti alla fase istruttoria che si svolge presso il PM contabile, alla conoscibilità degli atti in tale fase (ammessa con taluni limiti legali e funzionali) e alle conseguenze della eventuale violazione delle regole procedurali della fase istruttoria, anche con riferimento al successivo atto introduttivo del processo.

Ancora in composizione ordinaria, le Sezioni riunite hanno avuto modo di risolvere questioni ex art. 42 c.p.c. novellato, proseguendo nella propria tradizionale giurisprudenza e chiarendo in una ordinanza (cfr. SS.RR. n. 10/2015/ORD) che è inammissibile un rimedio di tal genere nei confronti di un provvedimento giudiziale avente mero carattere istruttorio, essendo ammesso solo per violazione delle norme che disciplinano la vera e propria sospensione del processo.

Infine, in punto di giurisdizione pensionistica, le Sezioni riunite hanno affermato il principio secondo cui, in caso di accertata irripetibilità di somme indebitamente corrisposte al pensionato e fatte oggetto di recupero, le stesse devono essere restituite all'interessato limitatamente alla parte capitale senza aggiunta di alcuna somma accessoria (cfr. SS.RR. n. 11/2015/QM).

Quanto alla giurisdizione in speciale composizione, anche nel 2015 sono stati incardinati giudizi che riguardano la triplice casistica già osservata nel 2014: piani di riequilibrio e violazione o elusione del patto di stabilità interno da parte di enti locali; ricorsi da parte di soggetti o enti inseriti negli elenchi ISTAT (mentre nel 2014 si trattò di enti teatrali, nell'anno 2015 le controversie hanno riguardato le federazioni sportive del CONI); rendicontazioni di Gruppi consiliari regionali.

La particolare procedura accelerata prevista, la brevità dei termini processuali, e, conseguentemente, la pronta fissazione della udienza di trattazione, hanno determinato l'inutilità di eventuali fasi cautelari (tale rimedio era stato già in linea di principio ammesso in via giurisprudenziale) e, nei casi in cui la stessa parte ricorrente l'aveva richiesta, vi ha poi rinunciato ritenendola sostanzialmente superata a causa della rapidità delle fissazioni d'udienza e, quindi, della attesa di una celere risposta alla domanda di

giustizia: celerità che ha trovato riscontro, sia nella trattazione dei giudizi incardinati, sia nella pubblicazione delle sentenze rese poiché oltre il 95% dei giudizi per i quali è stata fissata l'udienza è stato definito nell'anno stesso.

È stata consolidata la giurisprudenza in punto di piani di riequilibrio pluriennali, la cui *cognitio*, da parte delle Sezioni riunite, pur non costituendo un vero e proprio appello, si incentra sull'esame della delibera delle Sezioni regionali, non potendo prescindere dall'esame del merito dei dati contabili, anche se nell'ambito dei profili evidenziati nel ricorso, con una valutazione del piano stesso e del suo grado di attendibilità sotto il profilo dinamico, ferma restando la necessità di una attività di monitoraggio che le stesse Sezioni regionali di controllo sono chiamate a svolgere (cfr. SS.RR. n. 2/2015/EL).

Una particolare tematica affrontata è stata quella della ripresentazione del piano di riequilibrio ai sensi della legge n. 147 del 27.12.2013 per i Comuni in crisi di liquidità mediante anticipazioni (cfr. anche SS.RR. n. 55/2015/EL) per fronteggiare momentanei periodi di crisi di liquidità. Requisito per ottenere tale anticipazione, che si distingue dalle anticipazioni di tesoreria, è il "miglioramento" delle condizioni finanziarie e del risultato di amministrazione che non si realizza senza un corretto riaccertamento dei residui e il rispetto della "regola aurea" di cui al comma 6 dell'art. 119 Cost. consentendo, come ritenuto dal Giudice delle leggi (n. 181/2015), di riallineare nel tempo la cassa degli enti strutturalmente deficitari con la competenza.

Sulla base di tali argomentazioni le Sezioni riunite hanno stabilito che le anticipazioni di liquidità non possono essere considerate parte dell'avanzo di amministrazione. Non sussistendo, pertanto, un miglioramento del disavanzo di amministrazione non ricorrono le condizioni per la riproposizione del piano di riequilibrio. (cfr. SS.RR. n. 10/2015/EL; SS.RR. n. 64/2015/EL).

Altra tematica toccata in questo particolare segmento giurisdizionale, in quanto rientrante dell'ampia nozione di "materie di contabilità pubblica" riguarda l'alternativa che spesso si pone agli enti locali (che non hanno programmato correttamente le decisioni di spesa) tra il rispetto del Patto di stabilità interno e il pagamento delle spese in conto capitale.

Succede, infatti, che detti enti si trovino – per carenze di programmazione - nella necessità di ritardare i pagamenti alle imprese creditrici, al fine di rimanere nei parametri del Patto di stabilità. Con decisione n. 67/2015/EL, in via generale, le SS.RR. hanno avuto modo di chiarire che il rinvio dei pagamenti finalizzati al mero rispetto formale del Patto, oltre a costituire possibile fonte di responsabilità amministrativa, si pone in contrasto con la politica governativa di accelerazione dei pagamenti dei debiti della PA verso le imprese.

Nel caso sottoposto all'esame (nel quale, peraltro, si è anche pervenuti ad un annullamento parziale della delibera impugnata), le SS.RR. hanno ritenuto che il ritardo nei pagamenti, imputato al Comune, non fosse attribuibile a volontà elusiva del patto, bensì a ragioni relative al mutamento dell'Amministrazione a metà dell'esercizio finanziario.

Sempre nel quadro della giurisdizione in speciale composizione, le Sezioni riunite si sono occupate di numerosi ricorsi presentati dalle Federazioni sportive aderenti al CONI.

Gli aspetti fondamentali della giurisprudenza intervenuta nel 2015 possono così riassumersi.

Vi è stata una conferma della giurisdizione *in subiecta materia*, che si è manifestata sia in declaratorie esplicite, sia nella non sospensione dei giudizi allorché parte ricorrente ha sollevato regolamento preventivo di giurisdizione presso la Suprema Corte di Cassazione, fondandosi esclusivamente su presunti motivi di incostituzionalità della provvista di giurisdizione delle Sezioni riunite della Corte dei conti (cfr. SS.RR. n.

50/2015/RIS); motivi che le stesse Sezioni riunite hanno, peraltro, dichiarato manifestamente infondati (cfr. SS.RR. n. 8/2015/RIS).

In secondo luogo, la giurisprudenza è stata costante nel ritenere inammissibile l'intervento del CONI, in quanto privo di un interesse proprio e destinatario delle notifiche non quale parte processuale poiché alcuna nessuna domanda è stata dispiegata nei suoi confronti (tra le tante, cfr. SS.RR. n. 16/2015/RIS e n. 49/2015/RIS).

Infine, le Sezioni riunite hanno affrontato le molteplici problematiche poste dal cosiddetto SEC 2010, che ha introdotto nuove regole rispetto al precedente SEC 95: tematiche riguardanti la pienezza della giurisdizione contabile, la irrilevanza *ex se* dei vizi procedurali, la valenza degli indicatori del controllo, il test *market-non market*, la rilevanza delle "quote associative", la natura "prevalente" o "principale" del grado di finanziamento pubblico.

Tale giurisprudenza delle Sezioni riunite si è consolidata con le numerose decisioni intervenute nel corso dell'anno, che hanno confermato i principi enunciati, conferendo specifico rilievo all'indicatore del controllo pubblico, da verificarsi caso per caso, al fine di valutare la prevalente incidenza del finanziamento pubblico da parte del CONI rispetto alle risorse proprie della singola federazione e la conseguente capacità delle Federazioni di "determinarsi autonomamente" (in tale ultimo senso, tra le altre, cfr. SS.RR. n. 41/2015/RIS; SS.RR. n. 44/2015/RIS; SS.RR. n. 46/2015/RIS; SS.RR. n. 69/2015/RIS).

Altro settore di intervento delle Sezioni riunite in speciale composizione ha riguardato la giurisdizione sui rendiconti dei Gruppi consiliari regionali.

Le SS.RR. hanno confermato la propria giurisprudenza sulla natura del controllo esercitato dalle Sezioni regionali volto alla regolarità documentale ed esterna che, come ha affermato il Giudice delle leggi, deve ricomprendere la verifica dell'inerenza delle spese alle funzioni istituzionali svolte dai gruppi medesimi (cfr. Corte Cost. n. 263/2014).

Sotto il profilo processuale è stato riaffermato che: il ricorso avverso tali decisioni delle Sezioni regionali di controllo deve essere notificato anche al Presidente della Giunta regionale quale portatore di un interesse contrapposto (gli eventuali rimborsi), a quello del Gruppo consiliare (cfr. SS.RR. n. 9/2015/EL e precedente giurisprudenza conforme); i Gruppi consiliari hanno duplice natura giuridica, quali articolazioni dell'organo assembleare (Corte Cost. n. 39/2014) e di associazioni private (Cass. SS.UU. n. 3335/2014); il *dies a quo* per l'impugnazione coincide con la data di comunicazione della delibera della Sezione del controllo; che il termine per il deposito in Segreteria, dal quale decorre anche il termine di 30 giorni per la decisione delle stesse Sezioni riunite, va individuato, ai sensi dell'art. 165, 1° comma, c.p.c., in dieci giorni dalla notificazione dell'atto introduttivo (cfr. SS.RR. n. 61/2015/EL).

### **3. Giudizi di responsabilità**

Stante il polimorfismo tipologico dell'illecito contabile, notoriamente "atipico" tranne che per i requisiti fondamentali ed essenziali dello stesso, una panoramica delle numerose decisioni emesse dalla Corte dei conti nel 2015 deve necessariamente limitarsi, per economia espositiva, a fare cenno di linee di indirizzo maturate per ambiti tematici e in grado di appello, atteso che l'esame compiuto *in revisio* conferisce alle decisioni un tasso più alto e significativo di approfondimenti ermeneutici e, quindi, di stabilità tendenziale degli orientamenti progressivamente assunti.

#### *3.1. Profili processuali e riti speciali*

La Prima Sezione centrale ha avuto occasione di pronunciare numerose sentenze che hanno definito profili di carattere processuale, quali l'ammissibilità di ricorsi per revocazione (sentt. nn. 26 e 43), di appelli depositati ma non notificati (sent. n. 35), i

limiti del rinvio dinamico al codice di procedura civile contenuto nell'art. 26 del R.D. n. 1038 del 1933 (sent. n. 38), i rapporti tra il contenuto dell'invito a dedurre e quello dell'atto di citazione (sent. n. 47), l'istituto dell'abbandono in appello (sentt. nn. 342 e 343).

Da menzionare anche le questioni affrontate circa la dedotta nullità dell'atto di citazione per inosservanza del termine di 120 giorni previsto dalla legge n. 19/1994 (sentt. nn. 233/2015, 505/2015, 573/2015), nonché quelle sulla integrazione del contraddittorio, ritenuta non necessaria quando le singole responsabilità debbono essere valutate secondo i principi della personalità e della parziarietà (sent. n. 73/2015) e non si verta in ipotesi di litisconsorzio necessario (sent. nn. 320/2015, 505/2015).

La Seconda Sezione di appello ha affermato che non è configurabile alcun *vulnus* ai principi della parità tra le parti, della snellezza del processo e del rispetto del contraddittorio, in relazione alla mancata comunicazione del deposito dell'atto di citazione presso la segreteria della Sezione giurisdizionale. Solo la notificazione dell'atto di citazione, e non il deposito, è idonea all'instaurazione del contraddittorio, consentendo il pieno esplicarsi del diritto di difesa. Inoltre, la mancata comunicazione del deposito non lede il diritto di difesa in quanto il termine dei centoventi giorni non è posto nell'esclusivo interesse dell'indagato, ma anche per tutelare il diritto del PM di valutare, in un ragionevole lasso di tempo, le prove a favore e le altre risultanze istruttorie, per poi decidere di agire o di archiviare, in funzione, peraltro, di garanzia per lo stesso presunto responsabile.

E' altresì irrilevante, per gli effetti di cui all'art. 164 c.p.c., la mancanza dell'avvertimento, ove l'interessato non opponga di aver subito un pregiudizio e non riferisca in che modo il mancato avviso nell'atto originario di citazione lo abbia penalizzato nella proposizione di eccezioni processuali e di merito non rilevabili d'ufficio.

Infine, l'ordine di intervento del terzo nella causa, a norma dell'art. 107 c.p.c. rientra nella valutazione discrezionale del giudice di primo grado, senza che il mancato esercizio di detto potere possa formare oggetto di sindacato da parte del giudice di appello, ostandovi il disposto dell'art. 354 c.p.c. che consente la rimessione della causa al primo giudice solo per le ipotesi d'integrazione necessaria del contraddittorio<sup>15</sup>.

In tema di competenza, quella territoriale è inderogabile ai sensi degli artt. 28 e 38, comma 1, c.p.c.; peraltro, poiché — come previsto dall'art. 38, commi 1 e 2, c.p.c. - l'incompetenza territoriale inderogabile è rilevabile d'ufficio entro la prima udienza di trattazione, ovvero può essere eccepita dalla parte a pena di decadenza nella comparsa di risposta, è inammissibile ex art. 345, comma 2, c.p.c. l'eccezione d'incompetenza territoriale che sia proposta per la prima volta in appello<sup>16</sup>.

Relativamente alla citazione in giudizio, l'assegnazione di " un termine a comparire inferiore a quello previsto dalla legge" comporta una nullità della citazione sanabile, in applicazione dell'art. 164 c.p.c., dalla costituzione del convenuto.<sup>17</sup>

Riguardo al mandato alle liti, ai sensi dell'art. 85 c.p.c, la revoca o la rinuncia della procura alle liti non privano il difensore della capacità di compiere o di ricevere atti del processo, in quanto tale effetto deriva dalla sostituzione del difensore revocato o

---

<sup>15</sup> Seconda Sez. centrale, sent. n. 13/2015.

<sup>16</sup> Seconda Sez. centrale, sent. n. 95/2015.

<sup>17</sup> Seconda Sez. centrale, sent. n. 392/2015.

rinunciante che, quindi, fino alla sostituzione può e deve continuare a svolgere le funzioni derivanti dalla procura<sup>18</sup>.

La Terza Sezione ha escluso la nullità dell'atto di citazione nel caso di mancata confutazione analitica, da parte del Procuratore regionale, delle deduzioni dell'invito a dedurre (sent. n. 8/2015) o quando i fatti contestati si siano potuti individuare nella loro esatta portata (sent. nn. 174/2015, 409/2015) o quando l'oggetto sia stato determinabile (sent. nn. 233/2015, 542/2015), soffermandosi altresì sul problema della nullità per assoluta incertezza delle ragioni della domanda (sent. n. 386/2015).

Relativamente ai "motivi di gravame", sono stati ritenuti inammissibili motivi d'appello concernenti questioni pregiudiziali già decise con sentenza non definitiva, ove tale pronuncia non sia stata impugnata né in via autonoma, né unitamente alla sentenza definitiva, come previsto dall'art. 340 c.p.c. nell'ipotesi in cui sulla sentenza non definitiva sia stata fatta riserva d'appello.

In mancanza di uno specifico motivo di gravame che avversi le motivazioni che hanno condotto i primi giudici a respingere l'eccezione ritualmente sollevata in primo grado è, comunque, inammissibile - per violazione dell'art. 98 del R.D. n. 1038 del 1933 - l'eccezione di prescrizione di cui si faccia cenno solo nelle conclusioni dell'atto d'appello.

Inoltre, nei giudizi incardinati prima della modifica apportata all'art. 307, ultimo comma. c.p.c. dalla legge n. 69 del 2009, l'estinzione del processo operava «di diritto», ma andava «eccepita dalla parte interessata prima di ogni altra sua difesa»; pertanto, trattandosi di eccezione che - *ratione temporis* - non è rilevabile d'ufficio, l'eccezione di estinzione proposta per la prima volta in appello deve essere dichiarata inammissibile ex art. 345, comma 2, c.p.c. e tale inammissibilità deve essere rilevata d'ufficio dal giudice dell'appello<sup>19</sup>.

Anche presso la Prima Sezione centrale sono risultati ricorrenti questioni relative alla specificità (sent. n. 2/2015) e alla novità (sent. nn. 36/2015, 399/2015) dei motivi d'appello o concernenti la violazione dell'art. 345 c.p.c., nel testo sostituito dalla legge n. 69/2009 (sent. n. 33/2015) e dalla successiva legge n. 134/2012 (sent. n. 578/2015).

In tema di riassunzione del giudizio, è stato precisato che la riassunzione nei confronti degli eredi del responsabile di danno erariale deceduto presuppone la pendenza del giudizio; va, quindi, dichiarata inammissibile la riassunzione che sia stata proposta con esclusivo riferimento a un capo di sentenza già passato in giudicato per mancanza d'impugnazione.<sup>20</sup>

Le tematiche riguardanti la *actio nullitatis* proponibile ai sensi dell'art. 17, comma 30 ter del D.L. n. 78/2009, convertito dalla legge n. 102 del 2009 e poi modificato dall'art. 1 del D.L. n. 103/2009, convertito dalla legge n. 141/2009, fruendo dei principi di diritto recati dalle sentenze delle Sezioni Riunite n. 12/2011/QM e n. 13/2011/QM, continuano ad essere dibattute in secondo grado.

La Terza Sezione centrale ha avuto modo di soffermarsi sui contenuti dei requisiti di specificità e concretezza della *notitia damni* (sent. n. 320/2015) ed ha affermato che non è configurabile un vizio della sentenza per mancata sospensione del giudizio in attesa della pronuncia su istanze di nullità ex art. 17 citato quando il giudice di prime cure si sia pronunciato nel merito della domanda (sent. n. 68/2015); è stata inoltre negata la nullità degli atti istruttori e processuali (sent. nn. 253/2015, 506/2015) anche per l'avvenuta

---

<sup>18</sup> Seconda Sez. centrale, sent. n. 660/2015.

<sup>19</sup> Seconda Sez. centrale, sent. n. 238/2015.

<sup>20</sup> Seconda Sez. centrale, sent. n. 370/2015

utilizzazione, da parte del competente Procuratore regionale, di un esposto anonimo avente tuttavia caratteristiche di sufficiente specificità del danno (sent. n. 129/2015).

In ordine al tema della “prescrizione” dell’azione di responsabilità, meritevoli di richiamo sono, in particolare, le numerose questioni esaminate dalla Terza Sezione centrale.

Rilevano in proposito quelle sull’esordio della prescrizione, puntualizzato alla data di conoscenza (sent. n. 542/2015) o di conoscibilità (sent. n. 380/2015) del fatto dannoso, o al momento della notifica al destinatario dell’invito a dedurre (sent. n. 417/2015) o a quello dei pagamenti, in ipotesi di danno indiretto (sentt. nn. 91/2015, 287/2015, 411/2015) ovvero alla data della scoperta del danno, rilevante anche per i corresponsabili ad altro titolo (sent. n. 542/2015), in ipotesi di occultamento doloso (sentt. nn. 69/2015, 421/2015) o alla data del decreto di rinvio a giudizio in caso di condotta dolosa e di rilevanza penale (sentt. nn. 203/2015, 506/2015).

È stata anche esaminata la questione della decorrenza dei termini prescrizionali in caso di danno da ritardo per oneri concessori non riscossi ex legge n. 47/1985 (sent. n. 383/2015) e, più volte, la tematica relativa agli effetti interruttivi permanenti dei termini prescrizionali in conseguenza della costituzione di parte civile nel processo penale dell’amministrazione danneggiata (sentt. nn. 2/2015, 174/2016); è stato dato rilievo, agli stessi fini della decorrenza dei termini, al momento della comunicazione degli illeciti al Procuratore regionale e non anche a quella della comunicazione della GdF alla Procura della Repubblica competente (sent. n. 116/2015; conforme sent. n. 557/2015).

La Seconda Sezione centrale, per parte sua, ha avuto occasione di chiarire:

- che la legittimazione a porre in essere atti di costituzione in mora idonei ad interrompere la prescrizione va riconosciuta sia all’amministrazione danneggiata, quale titolare del diritto al risarcimento, sia al Pubblico Ministero contabile, quale soggetto agente *ex lege* nell’interesse dello Stato ordinamento. Ha anche precisato che in ipotesi di responsabilità solidale, che ricorre — ai sensi dell’art. 1, comma 1 *quinquies*, della legge n. 20 del 1994 - quando il danno sia stato causato da «concorrenti che abbiano conseguito un illecito arricchimento o abbiano agito con dolo», trova applicazione l’art. 1310, comma 1, c.c., nella parte in cui prevede che «gli atti con i quali il creditore interrompe la prescrizione contro uno dei debitori in solido .., hanno effetto riguardo agli altri debitori ..,»; pertanto, ove nell’atto di citazione sia addebitata la responsabilità solidale, la valutazione di profili di merito con specifico riguardo all’accertamento dell’elemento soggettivo della responsabilità deve necessariamente precedere l’esame volto ad accertare la fondatezza o meno dell’eccezione di prescrizione dedotta dal convenuto<sup>21</sup>;
- che l’occultamento doloso del danno previsto dall’art. 1, comma 2 ultima parte, della legge n. 20 del 1994 integra un’ipotesi speciale di sospensione della prescrizione, che - diversamente da quella disciplinata dall’art. 2941 n. 8 cod. civ. — non opera soltanto nei confronti del debitore responsabile per dolo, ma incide obiettivamente sulla azionabilità del danno, impedendo il decorso della prescrizione ai sensi dell’art. 2935 cod.civ. nei confronti di tutti i responsabili anche se chiamati a titolo di colpa grave<sup>22</sup>;
- che in assenza di specifiche norme derogatorie, anche per la responsabilità amministrativa trova applicazione l’art. 2938 del codice civile, secondo cui «il

---

<sup>21</sup> Seconda Sez. centrale, sent. n. 626/2015.

<sup>22</sup> Seconda Sez. centrale, sent. n. 397/2015.

giudice non può rilevare d'ufficio la prescrizione non opposta»; pertanto è tardiva e inammissibile l'eccezione di prescrizione che sia stata dedotta dal convenuto nella comparsa depositata in udienza nel giudizio celebrato in primo grado nella vigenza dell'art. 167, comma 2, c.p.c. come modificato dall'art. 2, comma 3 lett. b ter), del d.l. n. 35 del 2005 convertito nella legge n. 80 del 2005; la deduzione in appello dell'eccezione di prescrizione tardivamente sollevata in primo grado equivale alla proposizione di un'eccezione nuova ed è, quindi, inammissibile ai sensi dell'art. 345, comma 2, c.p.c., trattandosi di eccezione non rilevabile d'ufficio<sup>23</sup>.

Altra ricorrente questione preliminare è quella riguardante i rapporti, sotto vari profili, tra procedimento penale e giudizio di responsabilità amministrativa.

Lo ha affrontato di frequente la Prima Sezione centrale, sia con riguardo al carattere autonomo delle valutazioni proprie del giudizio contabile (sentt. nn. 8/2015, 322/2015, 329/2015) - anche in relazione al materiale probatorio raccolto nel procedimento penale (sent. n. 89/2015) - e sia con riguardo agli effetti extrapenali del giudicato, che per l'espressa disposizione dell'art. 445 c.p.p. non vincolano il giudice contabile in caso di pronuncia resa ex art. 444 c.p.p. (sent. n. 327/2015).

Sono stati anche esaminati i rapporti del giudizio di responsabilità patrimoniale con il giudizio civile e si è affermato che la pendenza di quest'ultimo per il recupero di risorse pubbliche illecitamente conseguite non impedisce, salvo ricorra un nesso di antecedenza logico-giuridica, di definire il giudizio di responsabilità (sent. n. 161/2015).

La Seconda Sezione centrale, invece, ha confermato come la formula penale assolutoria "perchè il fatto non sussiste" può non essere indicativa dell'effettivo accertamento della insussistenza del fatto materiale, potendo anche implicare che, pur incontestato il fatto fenomenico, manchi taluno degli elementi di cui giuridicamente si compone il fatto-reato; deve, pertanto, escludersi l'efficacia extrapenale della pronuncia assolutoria quando dalla motivazione della sentenza risulti accertato il fatto materiale, restando in questo caso impregiudicata la valutazione del fatto sotto il profilo della responsabilità amministrativa (sent. n. 347/2015).

In tema, poi, di condanna alle spese:

- quelle legali non sono state liquidate tutte le volte che il giudizio è stato definito per ragioni diverse dal proscioglimento nel merito;<sup>24</sup>
- in ipotesi di cessazione della materia del contendere per il sopravvenuto venir meno del danno, è stato ritenuto che deve escludersi, per il principio della soccombenza virtuale, il diritto alla liquidazione degli onorari difensivi del doppio grado di giudizio a carico dell'amministrazione danneggiata, ove sia accertata la sussistenza della colpa grave di coloro che abbiano causato il danno.<sup>25</sup>

Facendo cenno ad alcune tipologie di controversie peculiari, può essere menzionata la decisione resa dalla Seconda Sezione centrale (sent. n. 501/2015), che ha affermato come il concessionario della riscossione non può beneficiare della procedura di definizione disciplinata dall'art. 2, commi 2-septies e seguenti, del decreto legge 25 marzo 2010 n. 40, convertito con modificazioni nella legge 22 maggio 2010 n. 73 quando l'oggetto della controversia concerna imposte doganali che integrano entrate tributarie costituenti risorse proprie dell'Unione europea. La dichiarazione di falsità dei documenti, contenuta nella sentenza penale emessa ai sensi dell'art. 444 c.p.p. ha efficacia *erga*

---

<sup>23</sup> Seconda Sez. centrale, sent. n. 742/2015.

<sup>24</sup> Terza Sez. centrale, sentt. n. 383/2015 e n.386/2015.

<sup>25</sup> Seconda Sez. centrale, sent. n. 161/2015.

*omnes*; pertanto, la dichiarazione di falsità dei verbali redatti dagli ufficiali della riscossione inibisce l'accesso del concessionario alla sanatoria prevista dall'art. 1, comma 426, della legge n. 311 del 2004 e successive modifiche e integrazioni. Ove il concessionario non provi di aver effettuato un'attività di ricerca al fine di rintracciare i contribuenti e di portare ad esecuzione gli avvisi di mora, non possono essere ammesse a discarico le quote d'imposta la cui inesigibilità sia stata attestata da verbali di irreperibilità dichiarati falsi.

La Terza Sezione ha deciso vari giudizi ad istanza di parte in controversie tra agente contabile della riscossione ed ente impositore per il rimborso di quote inesigibili di tributi comunali<sup>26</sup>

Quanto, infine, alle istanze di definizione agevolata, alle quali è stato fatto ricorso sulla base della legge 25 dicembre 2005 n. 266, è sufficiente precisare che si è di regola fatto luogo al loro accoglimento in relazione a casi di condanna per colpa grave, mentre è stato deciso il rigetto nelle fattispecie di dolo e/o di indebito arricchimento ovvero di colpa particolarmente intensa.

La Sezione Seconda, ad esemplificare il progressivo ridursi, rispetto agli anni pregressi, dell'entità numerica del fenomeno a distanza di anni dalla linea di discriminare temporale fissata dalla legge del 2005 e solo transitoriamente riaperta con il DL n. 102/2013, ha accolto 45 istanze di definizione dei giudizi, mentre 40 sono state respinte o dichiarate inammissibili. Le sentenze di definizione dell'appello a seguito dell'accesso al regime agevolato sono state complessivamente n. 117.

### *3.2. Tipologie di danno*

Presso la Prima Sezione centrale di appello le tipologie di danno erariale più ricorrenti o più rilevanti per complessità o peculiarità della fattispecie esaminate hanno riguardato: l'affidamento di incarichi, anche da parte di strutture giudiziarie (sentt. nn. 80 e 413), l'erogazione di fondi comunitari e di contributi pubblici (sent. n. 376), diversi profili di danno all'immagine (sentt. nn. 333, 476), la responsabilità di sanitari ospedalieri in relazione ai danni derivanti da mancata utilizzazione di apparecchiature o da errori o insufficienze nell'assistenza (sentt. nn. 435 e 536), lo svolgimento di attività esterna non autorizzata da parte di dipendente pubblico (sent. n. 74), l'obbligo di resa del conto da parte delle società concessionarie della riscossione per conto dei Monopoli di Stato (sentt. nn. 126, 168 e 169), lo svolgimento di attività professionale da parte di medici borsisti (sent. n. 504), l'affitto di edifici poi rimasti inutilizzati a prezzi superiori a quelli di mercato e in assenza delle dovute procedure (sent. n. 279), la responsabilità del Presidente di una Regione e di un Rettore per aver consentito l'erogazione al Direttore generale di una Fondazione-Policlinico universitario di una retribuzione maggiore di quanto previsto dalle norme (sent. n. 396), l'onere derivante dalla transazione con un progettista in relazione ad incarico non ultimato per rinuncia alla realizzazione dell'opera (sent. n. 366), il mancato versamento dei proventi della sosta da parte di una società concessionaria della gestione (sent.n. 41).

In tema di danno all'immagine, è stato affermato che prima delle innovazioni apportate in materia dal d.l. n. 78/2009, la detenzione e lo spaccio di sostanze stupefacenti da parte di un finanziere comportavano appunto un danno all'immagine dell'amministrazione di appartenenza. Si trattava infatti di illeciti che violavano gli

---

<sup>26</sup>Sentt. nn. 33/2015, 34/2015, 35/2015, 70/2015, 591/2015, 592/2015, 593/2015, 624/2015, 636/2015, 650/2015.

obblighi di servizio del militare, i quali richiedevano una condotta consona con il suo status "anche in contesti estranei a quelli istituzionali".<sup>27</sup>

Nell'area della formazione professionale è stato ritenuto sussistere danno erariale se la società beneficiaria di contributi nazionali e comunitari per la gestione di corsi di formazione si sia avvalsa di servizi forniti da un'altra società, qualora tra le due sussista una "assoluta identità della compagine societaria", con conseguente, inutile aumento dei costi ammessi a contributo.<sup>28</sup>

In relazione al pregiudizio erariale costituito da esborsi per interventi di protezione civile resisi necessari per effetto di esondazione di un torrente seguita a persistenti precipitazioni, tutti i nullavanti ed i corrispondenti provvedimenti concessivi, che hanno consentito nel corso del tempo l'insediamento di un campeggio ed il suo mantenimento nell'alveo fluviale, assumono rilievo in quanto antecedenti causali dell'evento dannoso.

Secondo basilari principi in tema di causalità dell'azione, ex art. 41 c.p., non può avere carattere di imprevedibilità, idoneo a perfezionare il requisito dell'eccezionalità, un evento (nella specie l'esondazione) che non solo può essere immaginato dall'agente modello, ma che si è già verificato a memoria d'uomo e che si ripete con una certa regolarità nel corso dei decenni, restando dequata la problematica dei "tempi di ritorno" (l'intervallo medio di tempo intercorrente tra il verificarsi di due eventi).<sup>29</sup>

La Seconda Sezione, nel giudicare su azione per "accertamento negativo della responsabilità" promossa dagli eredi di persona nei cui confronti la responsabilità amministrativa è stata accertata con sentenza definitiva, ha ritenuto che l'ipotesi integra un vero e proprio giudizio di cognizione volto ad accertare se sussistano i presupposti - dell'illecito arricchimento del dante causa e del conseguente indebito arricchimento degli eredi - previsti dall'art. 1, comma 1, della legge n. 20 del 1994 per la trasmissibilità agli eredi dell'obbligazione risarcitoria. Trattasi, pertanto, di azione, instaurata nelle forme del giudizio ad istanza di parte, che appartiene alla giurisdizione della Corte dei conti e che va promossa dinanzi alla Sezione di primo grado territorialmente competente<sup>30</sup>.

La Terza Sezione, con riguardo all'elemento oggettivo, ha giudicato in tema di danno da disservizio (sent. n. 399/2015), anche in relazione ad illeciti di contrabbando (sent. n. 174/2015) o a fatti di concussione (sent. n. 211/2015) e, con notevoli approfondimenti - data anche l'elevata posta in gioco (condanna ad oltre 420 milioni di euro) - con riguardo all'inefficace funzionamento del sistema di gestione e controllo del gioco lecito con vincite mediante apparecchi di cui all'art. 110 del t.u.l.p.s. (sent. n. 68/2015).

Altra tipologia di danno venuta all'esame, con i criteri della sua quantificazione (sent. n. 327/2015), è quella del danno all'immagine (sent. n. 502/2015), esaminato, oltre che come conseguenza di reati contro la pubblica amministrazione ed oggetto di condanna irrevocabile (sent. n. 211/2015), anche in relazione a fattispecie contemplate dall'art. 55quinquies del d. lgs. n. 165/2001, introdotto dal d. lgs. n. 150/2009 (sent. n. 439/2015).

Con riguardo, poi, a casi di omesso od irregolare assolvimento di obblighi istituzionali, l'elemento oggettivo del danno è venuto in rilievo in conseguenza del mancato rispetto dei termini di procedure espropriative (sentt. n. 111/2015, 560/2015, 669/2015) o come effetto di condotte illecite poste in essere nella trattazione di domande di discarico di quote inesigibili (sent. n. 73/2015) ovvero in relazione a spese per prestazioni di case di cura private (sent. n. 77/2015) o a vari abusi, come quelli che hanno

---

<sup>27</sup>Seconda Sez. centrale, sent. n. 846/2015

<sup>28</sup>Seconda Sez. centrale, sent. n. 851/2015

<sup>29</sup>Seconda Sez. centrale, sent. n. 920/2015

<sup>30</sup>Sentenze n. 676/2015 e n. 677/2015.

riguardato l'erogazione di prestazioni termali (sent. n. 90/2015) o l'indebita fruizione di altre utilità (sent. n. 154/2015).

È venuto inoltre in particolare evidenza il danno da attività contrattuale lesiva (sentt. nn. 641/2015, 647/2015), da finanziamenti male impiegati (sentt. nn. 161/2015, 138/2015), talora concessi a soggetto sottoposto a misure di prevenzione ex art. 10, c. 1, legge 575/1965 (sent. n. 36/2015).

E' venuto in rilievo inoltre il danno correlato alla mancata riscossione di tributi comunali (sent. n. 631/2015), alla simulazione di procedure di rimborso di diritti doganali (sent. n. 8/2015), agli incarichi di consulenza (sentt. nn. 9/2015, 371/2015) e alla ingiusta percezione di rimborsi previa esibizione di false fatturazioni (sent. n. 2/2015), nonché il danno conseguito alla indebita erogazione di indennità a personale infermieristico non esposto a rischi di contagio (sent. n. 351/2015).

Meritano un richiamo alcune particolari pronunce con le quali sono state affrontate questioni riguardanti l'assentito rimborso di spese legali sostenute da un assessore per la sua difesa in giudizio (sentt. nn. 548/2015, 562/2015), l'obbligo dei collaudatori di opera finanziata con contributi pubblici di controllare la regolare contabilizzazione delle spese (sent. n. 542/2015) e riguardanti altresì rimborsi IVA non dovuti e divenuti irrecuperabili per il venir meno di garanzia fideiussoria (sent. n. 495/2015).

La Terza Sezione, con riguardo alla valutazione dell'elemento soggettivo della colpa grave, ha ritenuto sussistere il requisito in relazione ad un incarico di collaborazione coordinata e continuativa conferito ad un professionista esterno in assenza dei presupposti normativamente richiesti (sent. n. 71/2015); è stato anche affermato con riguardo al reiterato affidamento ad estranei - all'amministrazione, in violazione della pertinente normativa, di incarichi di consulenza (sentt. nn. 9/2015, 409/2015, 432/2015, 500/2015, 563/2015) o di studio (sent. n. 645/2015) o in materia fiscale (sent. n. 371/2015), oltre che in relazione alla illegittima esternalizzazione di un servizio pubblico (sent. n. 276/2015), mentre la gravità della colpa è stata esclusa in un caso di incarico ad esperto dei controlli di qualità e sorveglianza delle apparecchiature radiologiche (sent. n. 376/2015) e con riguardo alle conseguenze derivate dallo svolgimento di attività libero-professionale intramuraria ed extraistituzionale senza le prescritte autorizzazioni (sentt. nn. 291/2015, 447/2015, 448/2015, 449/2015, 450/2015, 451/2015, 452/2015, 474/2015, 485/2015, 561/2015, 570/2015, 579/2015, 580/2015, 598/2015, 620/2015. Contra, però, sentt. nn. 224/2015, 415/2015). Colpa grave è stata inoltre accertata in relazione alla riscontrata mancanza di documenti giustificativi di spese sopportate da una fondazione (sent. n. 129/2015), in relazione ad irregolarità gestorie nell'attribuzione di trattamenti accessori a dipendenti comunali (sent. n. 301/2015) ed in relazione alla liquidazione di retribuzioni o compensi non dovuti (sentt. nn. 329/2015, 621/2015, 639/2015, 668/2015) anche nelle implicazioni del diritto comunitario (sent. n. 709/2015), oltre che in un caso di danno indiretto conseguito agli ingenti danni a persone e cose provocati da una deflagrazione verificatasi dopo il rilascio del certificato di prevenzione incendi (sent. n. 370/2015), nonché in relazione all'estensione del condono di tributi locali (ex art.13 legge 289/2002) a violazioni del codice della strada (sent. n. 519/2015) o a canoni aventi natura di corrispettivo (sent. n. 399/2015). La colpa grave è stata esclusa, ai fini dell'irrogazione delle sanzioni pecuniarie previste dall'art. 30, c. 15, legge n. 289/2002 (legge finanziaria 2003), con riguardo all'erronea applicazione, da parte di amministratori comunali, della legge costituzionale n. 3/2001 (sent. n. 55/2015), con riguardo ad un'ipotesi di danno da disservizio nella gestione di un consorzio (sent. n. 332/2015) e alla mancata assunzione di una vincitrice di concorso pubblico (sent. n. 372/2015).

Varie fattispecie hanno, poi, portato ad affermare il dolo delle parti appellanti. Hanno riguardato principalmente la percezione di contributi pubblici (regionali, comunitari), ritenuti indebiti in rapporto alle spese documentate, e non alla stima delle opere realizzate (sent. n. 542/2015), in quanto utilizzati con la consapevolezza di eludere le finalità da perseguire (sentt. nn. 190/2015, 300/2015, 302/2015, 321/2015, 334/2015, 335/2015, 391/2015, 416/2015, 421/2015, 501/2015, 557/2015, 634/2015, 681/2015, 692/2015), previa contabilizzazione di fatture fittizie (ad es., sentt. nn. 69/2015, 476/2015) o consumazione di altri illeciti (sent. n. 307/2015).

È stata, inoltre, pronunciata condanna per dolo in relazione ad illeciti contabili posti in essere dal responsabile del servizio ragioneria di un'amministrazione comunale (sent. n. 233/2015) ed in relazione ad illeciti concussivi di agenti di Polizia (sent. n. 211/2015).

Alcune pronunce assolutorie hanno trovato fondamento nell'assenza di sufficienti elementi di prova del danno (sentt. nn. 358/2015, 376/2015), anche all'immagine (sent. n. 639/2015), o del nesso di causalità tra condotta ed evento (sentt. nn. 82/2015, 597/2015).

La Sezione d'Appello per la Regione Siciliana, infine, con la sentenza n. 114/2015 ha confermato condanne risarcitorie riferite a conferimenti di incarichi professionali a soggetti esterni ad Azienda sanitaria, viziati da molteplici profili d'illegittimità, nonché sostanzialmente privi di utilità giuridicamente apprezzabili per l'Ente pubblico. A tal proposito, la Sezione ha evidenziato che le delibere di affidamento degli incarichi non erano state precedute da una seria e documentata verifica in ordine all'effettiva carenza di personale dirigenziale interno in grado di espletare i compiti che venivano assegnati ai professionisti esterni; che le deliberazioni erano generiche nel delineare le finalità dei singoli incarichi, nonché gli specifici compiti che gli esperti esterni avrebbero dovuto concretamente svolgere; che i compensi attribuiti ai soggetti esterni erano stati quantificati senza l'aggancio a specifici e documentati parametri di valutazione della loro reale congruità in correlazione alle utilità effettivamente ritraibili. Con la sentenza n. 179/2015 ha confermato condanne risarcitorie nei confronti di assessori e dirigenti regionali del settore Formazione Professionale, per aver disposto, senza alcun valido titolo giuridico, la concessione di ingenti finanziamenti "extra budget" a numerosi Enti di formazione che avevano prestato la loro attività nell'ambito del Piano Regionale per l'Offerta Formativa per l'anno 2007 (P. R. O.F. 2007). La concessione dei finanziamenti era avvenuta in contrasto con la normativa regionale di riferimento, nonché in violazione dei principi di economicità, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, cui deve conformarsi la gestione di risorse finanziarie pubbliche.

#### **4. Giudizi nella materia pensionistica**

Preliminarmente, sul versante normativo, occorre dare atto della delega al Governo di cui all'art. 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124, che dispone l'adozione di un decreto legislativo per il riordino e la ridefinizione, entro un anno, della disciplina processuale concernente tutte le tipologie di giudizi che si svolgono innanzi la Corte dei conti, compresi i giudizi pensionistici.

In tema di giudizi pensionistici nel corso dell'anno sono intervenute importanti decisioni della Corte Costituzionale:

- con la sentenza n. 43 del 2015, depositata in data 19 marzo 2015 è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale - per violazione degli artt. 3, primo comma, e 38, secondo comma, Cost. - dell'art. 14, comma 1, della legge 8 agosto 1991, n. 274, nella parte in cui non prevede, in materia di Casse pensioni degli istituti di previdenza, che, allorchè la malattia, contratta per causa di servizio, insorga dopo i

cinque anni dalla cessazione dal servizio, il termine quinquennale di decadenza per l'inoltro della domanda di accertamento della dipendenza delle infermità o delle lesioni contratte, ai fini dell'ammissibilità della domanda di trattamento privilegiato, decorra dalla manifestazione della malattia stessa;

- con la sentenza n. 70 del 2015, depositata in data 30 aprile 2015 è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 24, comma 25, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, nella parte in cui prevede che, in considerazione della contingente situazione finanziaria, la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, ai sensi dell'art. 34, comma 1, della legge n. 448 del 1998, è riconosciuta, per gli anni 2012 e 2013, nella misura del 100 per cento, esclusivamente ai trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a tre volte, il trattamento minimo INPS, con la conseguenza di escludere le pensioni di importo superiore (1.217,00 euro netti) da ogni rivalutazione;
- con la sentenza n. 127 del 2015, depositata in data 1° luglio 2015, è stata dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, commi 6, 7 e 8, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art.1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111. Le disposizioni censurate incidono sul meccanismo di calcolo delle variazioni dell'indennità integrativa speciale, spettante a quanti abbiano fruito del pensionamento anticipato e stabiliscono che, sin dall'entrata in vigore della legge 27 dicembre 1983, n. 730 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 1984), tali variazioni si debbano calcolare sulla quota dell'indennità "effettivamente spettante in proporzione all'anzianità conseguita alla data di cessazione dal servizio";
- con la sentenza n. 191 del 2015, depositata in data 24 settembre 2015, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 60, commi primo e terzo, del decreto del Presidente della Repubblica 23 dicembre 1978, n. 915 (Testo unico delle norme in materia di pensioni di guerra), nella parte in cui subordinano il diritto alla pensione della madre del militare o del civile deceduto, che viva effettivamente separata dal marito, alla condizione del mancato ricevimento dallo stesso degli alimenti, anche nel caso in cui questi ultimi, aggiunti ad altri eventuali redditi, siano di ammontare non superiore al limite di reddito stabilito ai sensi dell'art. 70 dello stesso decreto.

Vanno, altresì, richiamate le pronunce delle Sezioni Riunite di questa Corte su aspetti di grande rilievo della disciplina pensionistica e, segnatamente:

- la sentenza n. 11 del 2015, depositata in data 24 marzo 2015, con la quale le Sezioni riunite sono pervenute ad affermazioni di principio in ordine alla spettanza o meno, in caso di dichiarata irripetibilità, delle cd. somme aggiuntive, precisando che "In caso di accertata irripetibilità di somme indebitamente corrisposte al pensionato e fatte oggetto di recupero, le stesse devono essere restituite all'interessato limitatamente alla sorte capitale senza aggiunta di alcuna somma accessoria";
- la sentenza n. 26 del 2015, depositata in data 15 giugno 2015, che - in ordine alla spettanza dell'assegno di benemerenzza di cui all'art. 4 della legge n. 261 del 1967, come modificato dall'art. 3 della legge n. 932 del 1980, all'orfano di perseguitato per ragioni razziali - ha affermato il seguente principio di diritto: "Ai fini dell'ottenimento dell'assegno di benemerenzza di cui all'art. 4 della legge n. 261 del 1967 e successive modifiche e integrazioni, i familiari superstiti di perseguitato devono possedere i requisiti previsti dalle disposizioni vigenti in materia di

reversibilità di guerra di cui al d.P.R. n. 915 del 1978 e successive modifiche e integrazioni”. Il riconoscimento del beneficio, pertanto, richiede la sussistenza di entrambi i requisiti dell'inabilità a proficuo lavoro e del raggiungimento dell'età pensionabile;

- la sentenza n. 54 del 2015, depositata in data 24 giugno 2015, con la quale le Sezioni Riunite si sono pronunciate circa la possibilità per un pensionato di percepire (dopo il 1995) l'indennità integrativa speciale in misura intera, in contemporanea fruizione di altro trattamento nel quale l'indennità stessa è stata “conglobata”, statuendo che “al percettore di pensione privilegiata tabellare spetta l'indennità integrativa speciale in misura intera, anche sul rateo di tredicesima mensilità, pur se lo stesso sia nel contempo titolare di altro trattamento di quiescenza INPS, gestione ex INPDAP, sul quale l'emolumento non è più erogato come assegno accessorio ma conglobato nella base pensionabile”.

Per quel che riguarda la giurisdizione di merito numerosi sono stati nel corso dell'anno gli arresti in ordine ai limiti alla ripetibilità delle somme indebitamente percepite dai pensionati.

Con riguardo all'art. 206 del d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092 (testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato) che disciplina gli effetti della revoca del provvedimento definitivo sul trattamento di quiescenza, è stato precisato che:

- la ratio dell'art. 206 T.U. va individuata nella tutela dell'affidamento del percettore di indebito pensionistico, che per la particolare natura e destinazione del credito da pensione, direttamente previsto dall'art. 39 Costituzione, gode di maggior tutela di quella stabilita dall'ordinamento per il normale credito pecuniario (Sezione Giurisdizionale per la Campania, sentenza n. 750 del 2015);
- la norma contenuta nell'art. 206 del d.P.R. citato, nel sancire l'irripetibilità con la sola esclusione di procedure meccanizzate, dà esclusivo rilievo alla circostanza che l'atto sia passibile di registrazione alla Corte dei conti e non che tale incombenza sia in effetti eseguito. Attraverso la disposizione di cui all'articolo 206 il legislatore ha voluto attuare un principio di tendenziale immodificabilità della pensione, in via definitiva calcolata, allo scopo di favorire la stabilità e la certezza del rapporto pensionistico, per la tutela del diritto del pensionato e della sua famiglia ad avere assicurata un'esistenza libera e dignitosa ed alla sicurezza giuridica (Sezione Prima Centrale d'Appello, sentenza n. 446 del 2015).

Con riferimento alla ripetibilità delle somme indebitamente percepite a titolo di pensione provvisoria e al consolidamento di situazioni derivanti dal principio di affidamento e buona fede del percipiente, è stato evidenziato che:

- nel rapporto pubblica amministrazione-cittadino pensionato, si deve avere particolare attenzione, non solo alla situazione giuridica di ‘potere’ della PA, ma anche a quella contrapposta situazione giuridica, in capo al pensionato, di ‘legittimo affidamento’ (fondato sull'assenza di dolo e sulla buona fede del percettore, oltre che sul trascorrere vano di un notevole lasso di tempo, senza che il provvedimento definitivo venga adottato), che merita puntuale ed adeguata tutela. In considerazione di ciò deve ritenersi che il diritto-dovere dell'amministrazione di procedere, in sede di conguaglio fra trattamento di pensione provvisoria e trattamento di pensione definitiva, al recupero delle somme indebitamente erogate a titolo provvisorio, anche dopo la scadenza dei termini regolamentari di settore (mediamente, indicati in tre anni dalle SS.RR.) per l'adozione del provvedimento pensionistico definitivo, può (e deve) essere ritenuto recessivo rispetto alla situazione di ‘legittimo affidamento’

del cittadino-pensionato, consolidatasi attraverso un lungo decorso del tempo e quindi comportante una ragionevole persuasione di avere titolo a quel trattamento pensionistico, a causa della sua stabilità e ripetizione uguale, in un notevole lasso di tempo (Sezione Prima Centrale d' Appello, sentenza n. 19 del 2015);

- l'affidamento legittimo scaturisce dalla plausibile convinzione, da parte del pensionato, di avere titolo ad un vantaggio conseguito in un arco di tempo tale da persuadere il beneficiario stesso della sua stabilità. L'irripetibilità dell'indebito da parte dell'amministrazione si giustifica quando al protrarsi del tempo si accompagnino ulteriori elementi soggettivi ed oggettivi, quali, ad esempio la non rilevante entità della somma percepita in più mensilmente che non consente la rilevabilità, secondo l'ordinaria diligenza, dell'errore riferito al maggior importo erogato sul rateo di pensione (Sezione Terza Centrale d' Appello, sentenza n. 341 del 2015).

Sono state adottate anche pronunce che hanno stigmatizzato i limiti del legittimo affidamento e gli obblighi ineludibili posti in capo ai medesimi pensionati:

- all'indebito scaturito dalla revisione del trattamento di reversibilità conseguente alla riduzione dello stesso, in applicazione dell'art. 1, comma 41, della legge n. 335 del 1995 (secondo cui gli importi dei trattamenti pensionistici ai superstiti sono cumulabili con i redditi del beneficiario nei limiti di cui all'allegata tabella F), non è applicabile la disposizione di cui all'art. 206 del d.P.R. n. 1092 del 1973 e i principi indicati nella sentenza delle SS.RR n. 7/2007/QM e nella più recente sentenza n. 2/QM/2012, concernenti la diversa situazione di un indebito formatosi in sede di conguaglio tra pensione provvisoria e definitiva. Né può invocarsi, in deroga a tale obbligo, il fatto che la situazione reddituale poteva essere conoscibile dall'Istituto previdenziale indipendentemente dalla dichiarazione del privato. Il quadro normativo, invero, riconnette alla tempestiva comunicazione, da un lato, valenza impeditiva dell'erogazione indebita delle somme e, dall'altro, esonerativa di responsabilità quanto al formarsi dell'indebito (Sezione Terza Centrale d' Appello, sentenza n. 412 del 2015);
- premesso che, in caso di licenziamento illegittimo, la commisurazione del risarcimento del danno dovuto dal datore di lavoro al trattamento economico decurtato dell'ammontare dei ratei di pensione medio tempore percepiti, determinerebbe per le Poste Italiane un indebito arricchimento (con conseguente diritto per l'IPOST di ripetere nei confronti delle Poste le somme erogate a titolo di ratei pensionistici, portate in detrazione dall'importo versato a titolo risarcitorio) ove non sia stata prevista nella sentenza civile alcuna detrazione dall'ammontare del risarcimento, il pensionato non può sottrarsi all'obbligo di restituire i ratei di pensione percepiti a seguito del collocamento a riposo, non sussistendo violazione dell'art. 18 della L. n. 300/1970 (Sezione Seconda Centrale d' Appello, sentenza n.64 del 2015).

In tema di recupero di indebito pensionistico sono da segnalare gli arresti della giurisprudenza contabile protesi a delineare le modalità di tale azione nei confronti dei pensionati:

- il recupero al lordo delle ritenute fiscali da parte dell'Istituto previdenziale (INPS) si profila legittimo, restando onere del pensionato (sostituito) chiedere il rimborso degli acconti alla amministrazione finanziaria. Il sostituito, infatti, può recuperare l'imposta, a suo tempo trattenuta e versata dal sostituto, attraverso l'abbattimento del reddito imponibile nell'anno della restituzione, usufruendo anche di possibili condizioni favorevoli per il meccanismo delle aliquote marginali sugli 'oneri

deducibili'. In sostanza, la somma lorda pagata in più e successivamente restituita diviene per il dipendente/pensionato onere deducibile, ai sensi dell'art.10, lett. d-bis) del TUIR e può essere riconosciuta direttamente dal sostituto d'imposta, fino alla capienza del reddito di lavoro dipendente o di pensione, per effetto della lett. h) del comma 2 dell'art.51 del medesimo TUIR, (Sezione Prima Centrale d'Appello, sentenza n. 236 del 2015).

La riconosciuta irripetibilità - in presenza di precisi presupposti oggettivi e soggettivi - delle somme indebitamente percepite a titolo di pensione ha determinato un incremento delle azioni di rivalsa da parte dell'INPS nei confronti degli Enti di appartenenza dei pensionati ai sensi dell'art. 8, comma 2, del d.P.R. 8 agosto 1986 n. 538. Tale disposizione, infatti, prevede che "qualora, per errore contenuto nella comunicazione dell'ente di appartenenza del dipendente, venga indebitamente liquidato un trattamento pensionistico definitivo o provvisorio, diretto, indiretto o di reversibilità, ovvero un trattamento in misura superiore a quella dovuta e l'errore non sia da attribuire a fatto doloso dell'interessato, l'ente responsabile della comunicazione è tenuto a rifondere le somme indebitamente corrisposte, salvo rivalsa verso l'interessato medesimo".

Con riguardo a tale istituto si è consolidato l'orientamento affermativo della giurisdizione della Corte dei conti ed è stato precisato che:

- la norma in esame, la quale stabilisce l'obbligo dell'ente che ha liquidato il trattamento pensionistico errato (e poi materialmente corrisposto dall'INPDAP), di rifondere le spese in eccesso sostenute dall'ordinatore secondario di spesa, deve ritenersi espressione di un principio di carattere generale, con la sola inversione dei tempi e delle modalità di recupero, per gli iscritti CPDEL, rispetto a quanto avviene per altre categorie di pensionati. Tale generale obbligo di rifusione deve pertanto ritenersi operante anche nei confronti delle amministrazioni statali, non essendo certo ipotizzabile che per tale categoria non sussista alcuna possibilità di reintegro a favore dell'Istituto previdenziale, nel caso di errori nella liquidazione del trattamento pensionistico commessi dall'amministrazione o ente ex datore di lavoro (Sezione Prima Centrale d'Appello, sentenza n. 326 del 2015);
- l'azione di rivalsa - esercitata dall'Istituto previdenziale nei confronti dell'amministrazione o ente datore di lavoro del pensionato che ha usufruito di un trattamento pensionistico più elevato rispetto a quello spettante - può essere proposta anche in autonomo giudizio e deve escludersi la necessità di integrazione del contraddittorio, non sussistendo litisconsorzio necessario (Sezione Prima Centrale d'Appello, sentenza n. 439 del 2015).

Tra le tematiche di maggior rilievo in ambito pensionistico è da annoverare la materia dei trattamenti previdenziali conseguenti a malattie indotte dall'assoggettamento ad inquinamento da amianto, ove le maggiorazioni figurative conseguono all'accertata esposizione qualificata e ultradecennale alle polveri inquinanti.

In merito la giurisprudenza contabile ha evidenziato che:

- l'applicazione dei benefici previsti per i lavoratori esposti all'amianto di cui all'art. 13, comma 8, della legge n. 257 del 1992, come modificato dalla legge n. 271 del 1993, può essere riconosciuta solo ai lavoratori che abbiano subito una esposizione all'amianto "qualificata", ovvero sia ad una concentrazione media annua non inferiore a 100 fibre/litro come valore medio su otto ore al giorno per un periodo non inferiore a dieci anni, (Sezione Giurisdizionale per il Lazio, sentenza n. 349 del 2015);
- il sistema normativo contempla l'onere degli interessati di proporre all'istituto gestore dell'assicurazione pensionistica la domanda di riconoscimento del beneficio

per esposizione all'amianto. Non essendo validamente invocabile nella fattispecie il principio di imprescrittibilità del diritto a pensione, in quanto "tale particolarissimo regime non si estende a tutte le singole azioni relative alla costituzione della posizione contributiva". Non sussiste "una sostanziale fungibilità, rispetto all'istanza da inoltrare all'Inps, della domanda inoltrata all'I.N.A.I.L., attesa la diversità funzionale dell'una rispetto all'altra. Mentre la domanda all'I.N.P.S. è, infatti, necessaria per l'erogazione del beneficio previdenziale, quella rivolta all'I.N.A.I.L. mira unicamente a fornire al lavoratore la prova dell'esposizione all'amianto" (Sezione Giurisdizionale per il Veneto, sentenza n. 26 del 2015);

- i soggetti destinatari dell'art. 13, comma 8, della legge n. 257 del 1992, modificato dal d.l. n. 169 del 1993 convertito dalla legge n. 271 del 1993, non sono soltanto gli "assicurati INAIL", ovverosia i lavoratori che abbiano una copertura assicurativa per il rischio derivante dall'esposizione all'amianto gestita direttamente dall'INAIL", giacché, la copertura assicurativa contro i rischi dell'amianto non viene meno per i lavoratori iscritti a gestioni assicurative diverse dall'INAIL. In applicazione dell'art. 9 del d.P.R. n. 1124 del 1965, sussiste infatti comunque, per i datori di lavoro, ivi compresi enti pubblici, Stato ed enti locali l'obbligo dell'assicurazione con riferimento alle "attività protette" indicate dall'art. 1 dello stesso d.P.R. (Sezione Seconda Centrale d'Appello, sentenza n. 93 del 2015). Oggetto di numerosi ricorsi è stato l'assoggettamento delle pensioni al contributo di solidarietà istituito dall'art.1, comma 486 della legge 27 dicembre 2013, n.147, a decorrere dal 1° gennaio 2014 e fino al 31 dicembre 2016, sui trattamenti pensionistici corrisposti esclusivamente da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie e sui vitalizi previsti per coloro che hanno ricoperto funzioni pubbliche elettive erogati dagli organi costituzionali, dalle Regioni e dalle province autonome di Trento e Bolzano. Tale contributo si applica ai trattamenti lordi complessivamente superiori a quattordici volte il trattamento minimo, per la parte eccedente i limiti previsti. Il contributo opera a favore delle gestioni previdenziali obbligatorie e le somme trattenute vengono acquisite dalle competenti gestioni previdenziali. Al riguardo occorre evidenziare che a seguito delle censure di illegittimità costituzionale formulate dagli interessati –ritenute non manifestamente infondate- con ordinanze adottate da varie Sezioni Giurisdizionali sono stati trasmessi gli atti relativi alla Corte costituzionale per il vaglio di costituzionalità delle richiamate disposizioni normative sotto plurimi profili ed in relazione a diverse norme costituzionali (Sezione Giurisdizionale per la Calabria, ord. n. 27 del 2015; Sezione Giurisdizionale per la Campania, ord. n. 113 del 2015).

Un importante arresto giurisprudenziale ha riguardato la cessazione dal servizio per perdita del grado da parte del militare la cui disciplina -prima prevista dall'art. 37 della legge n. 599 del 1954, poi riformulata dall'art. 867, e dall'art. 923, comma 5, del d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare) - prevede che qualora il procedimento penale o disciplinare si concluda con una sentenza o con un giudizio di Commissione di disciplina che importi la perdita del grado, la cessazione del sottufficiale dal servizio permanente si considera avvenuta per tale causa.

La giurisprudenza, in merito, ha rilevato che nel nuovo testo dell'articolo relativo alla perdita del grado (art. 923 del d.lgs n. 66 del 2010), è stato significativamente tolto l'inciso, "ad ogni effetto" presente nel precedente testo, cosicché può ben ritenersi che una così grave conseguenza, quale la perdita del diritto a pensione, non possa ritenersi allo stato operante (Sezione Prima Giurisdizionale Centrale d'Appello, sentenza n. 48 del 2015).

## 5. Giudizi di conto

### 5.1. Profili generali

Occorre preliminarmente rilevare che la finalità della rendicontazione è quella di garantire alle pubbliche amministrazioni la correttezza della gestione di denaro per la tutela del patrimonio pubblico di propria pertinenza e, per la realizzazione di tale garanzia obiettiva, l'intervento necessario della Corte si svolge indipendentemente dall'esistenza o meno di una controversia sulla gestione e si avvale dei risultati dei controlli interni delle stesse amministrazioni, risultando conseguenziale al principio di indisponibilità delle pubbliche risorse.

L'esame dei conti resi dagli agenti contabili delle pubbliche amministrazioni ha avuto nel 2015 un particolare impulso ed è stato accompagnato dalla definizione di linee comuni di indirizzo organizzativo, diramate a seguito del coinvolgimento dei Presidenti delle sezioni giurisdizionali interessate, dirette a garantire una sempre più efficace uniformità, tenendo conto dell'oggettiva inadeguatezza del quadro normativo in tema di conti giudiziali.

In coerenza con le iniziative di digitalizzazione delle relazioni istituzionali e dei flussi informativi tra pubbliche amministrazioni, la Corte ha indirizzato l'esame giurisdizionale dei conti degli agenti contabili all'utilizzo del sistema informativo per la resa elettronica dei conti (SIRECO), così da ridurre drasticamente l'invio del conto giudiziale in formato cartaceo. Il sistema rappresenta una soluzione *web* per l'acquisizione e la gestione dei conti giudiziali in formato digitale e si articola nelle seguenti fasi:

- la registrazione sul sito istituzionale, in apposita area dedicata, dei soggetti tenuti al deposito del conto;
- la progressiva alimentazione on line di un'anagrafica degli agenti contabili;
- l'autenticazione e la trasmissione in forma digitale dei conti giudiziali;
- l'acquisizione dei conti giudiziali nei Sistemi informativi della Corte dei conti.

Le Sezioni giurisdizionali hanno per gran parte già avviato, per una più efficace azione di accertamento capillare della regolarità delle gestioni degli agenti contabili delle amministrazioni pubbliche, l'approntamento di un censimento su base territoriale di tutti i soggetti che abbiano gestione o maneggio di denaro e di beni di pertinenza pubblica. Detta anagrafe, per la quale è stato utilizzato il predetto sistema operativo SIRECO, ricomprende i dati relativi alle singole tipologie di gestioni delle amministrazioni statali, territoriali e non.

Nel corso dell'anno l'attività svolta dal settore conti giudiziali è stata coadiuvata anche da corsi di formazione di secondo livello svolti presso la sede di Roma, incentrati sull'analisi di problematiche emerse dallo studio della documentazione contabile presentata dalle amministrazioni statali, regionali e locali.

A seguito dell'invio dei conti le Sezioni hanno esaminato le gestioni degli agenti contabili di diverse Università, Camere di commercio, per le quali sono state aperte alcune istruttorie ancora non definite, e di aziende ed enti operanti nel sistema sanitario regionale. Una particolare attenzione è stata data ai conti presentati dai responsabili delle Casse CUP e dai dirigenti sanitari in regime della c.d. *intramoenia* allargata.

Tra le problematiche affrontate ed ancora in via di risoluzione c'è da segnalare la questione del fondo speciale per il litorale del Lazio i cui conti relativi agli esercizi dal 2001 al 2013, non parificati dalla Regione, hanno prodotto il giudizio di conto n. 74386 con lo scopo di chiarire, in contraddittorio, le eventuali motivazioni della mancata parifica.

È stato, inoltre, affrontato il problema della verifica di regolarità dei conti giudiziali trasmessi dalla soprintendenza speciale per i beni archeologici di Roma sui servizi di biglietteria relativamente agli ingressi archeologici del Colosseo, Palatino, Foro Romano, Caracalla, Palazzo Massimo, Tomba di Cecilia Metella, Terme di Diocleziano ed altri per i quali la concessionaria, che gestisce tali ingressi, non ha presentato adeguata documentazione giustificativa degli incassi e dei relativi versamenti all'erario.

Infine, si è svolta il 14 gennaio 2016 l'udienza della Sezione Lazio relativamente alla richiesta, avanzata ai sensi dell'art.44 del R.D. n.1214 del 1934, di deposito dei conti degli agenti contabili operanti nell'ambito del Consiglio Superiore della Magistratura, avverso la quale è stata presentata un'articolata memoria nella quale il CSM ha motivato il suo avviso di non assoggettabilità al giudizio.

### *5.2. Le pronunce di maggiore rilevanza*

La prima problematica che ha investito le varie Sezioni giurisdizionali è quella dell'obbligo di resa del conto da parte di agenti contabili di alcuni enti pubblici che presuppone una mappatura delle procedure di gestione esistenti nelle pubbliche amministrazioni.

Rientra in detta problematica (obbligo della resa del conto) la fattispecie affrontata dalla Sezione Calabria nella sent. n. 117, con la quale è stata riaffermata la sottoposizione al giudizio di conto della società concessionaria della riscossione di entrate comunali, in quanto soggetto che maneggia denaro pubblico, precisando che detto obbligo "prescinde dal titolo in base al quale la gestione viene svolta (che può consistere in un rapporto di pubblico impiego o di servizio, in una concessione amministrativa o in un contratto, e può perfino mancare del tutto), sia dal modo in cui attecchisce in concreto il rapporto" (cfr. Sez. I centr. Appello n. 434/2010). Nello stesso senso la sent. n. 126 della Sezione Sardegna secondo la quale non è di ostacolo all'obbligo di resa del conto da parte degli esattori concessionari della riscossione dei tributi locali la circostanza che non sia stato ancora adottato il previsto decreto ministeriale previsto dall'art. 160 T.U.E.L., potendosi fare ricorso, sia pure con gli opportuni adattamenti comunque idonei a consentire un adeguato controllo, ai modelli previsti dal d.P.R. n. 194 del 1996 per la resa del conto da parte degli agenti contabili interni. Sullo stesso argomento, la Sezione Toscana con la sent. n. 94 ha precisato che i conti resi dal concessionario della riscossione devono "essere ostensivi (attraverso la rappresentazione contabile e l'integrazione documentale) del compiuto espletamento di tutte le attività della riscossione (ad es. carico iniziale, per le somme rimaste da riscuotere alla fine dell'esercizio precedente, quelle la cui riscossione è stata affidata nel corso dell'esercizio e quelle che rimangono da riscuotere al termine dell'esercizio medesimo; discarico delle somme non più esigibili, etc.), nonché delle cautele e degli obblighi gravanti sul concessionario della riscossione.

Sempre sul tema dell'individuazione degli agenti contabili, con specifico riferimento all'ambito di resa del conto giudiziale, la Sezione giurisdizionale per il Veneto, con sentenza n. 86 del 3 giugno 2015, si è pronunciata sulla regolarità dei conti giudiziali presentati da agenti contabili della Casa circondariale di un Comune, esaminando la problematica relativa ai rapporti tra la normativa di carattere generale in materia di gestione e contabilità dei beni immobili e la normativa speciale prevista per gli stabilimenti carcerari.

Al riguardo, la Sezione ha affermato che le disposizioni del regolamento carcerario di cui al R.D. 16 maggio 1920, n. 1908, segnatamente gli artt. 569,682 e 730, ove interpretate nel senso di estendere l'obbligo della resa del conto giudiziale anche per i materiali non a custodia, ma in uso e quindi in vigilanza, si porrebbero in contrasto con

gli artt. 3 e 103 della Carta Costituzionale, in quanto estenderebbero, a parità di condizioni, l'ambito di resa del conto in pregiudizio per una categoria di consegnatari a materia, come quelli in servizio presso le Case di pena, rispetto ad altri operanti presso altre amministrazioni; e, pertanto, nell'ambito di una interpretazione costituzionalmente orientata, ha affermato che il conto giudiziale va reso, in conformità alle disposizioni generali (RD n. 2440/1923, RD n. 827/1924 e RD n. 1214/1934) soltanto per i beni di consumo, le attrezzature, gli arredi esistenti nei magazzini non ancora dati in uso e per quelli in ogni modo rimasti in carico al consegnatario.

Sempre in materia di identificazione degli agenti contabili presso le amministrazioni locali, la Sezione Abruzzo, con la sent. n.89 del 7 ottobre 2015, ha affermato che "l'ambito oggettivo e soggettivo di applicazione del giudizio di conto nei confronti delle gestioni degli agenti contabili di enti locali è quello determinato dal rinvio alle norme di contabilità generale valevoli per gli impiegati civili dello Stato" e "che non è pertanto configurabile un giudizio di conto concernente la gestione del consegnatario di beni immobili degli enti locali" e che, infine "non è configurabile un giudizio di conto concernente la gestione del consegnatario per debito di vigilanza di beni mobili di enti locali, intendendosi come ricompresi nel "debito di vigilanza" i beni immessi in uso presso l'ente e, nei limiti strettamente necessari al regolare funzionamento degli uffici, i beni già assegnati agli uffici stessi e giacenti "pronti uso" presso di essi".

Altra problematica è stata quella della necessità del c.d. visto di parifica da parte dell'amministrazione di appartenenza dell'agente contabile prima della trasmissione del conto alla Corte dei conti. Sulla predetta problematica la Sezione Toscana con la sent. n. 45 ha affermato che "la presentazione del conto giudiziale dell'amministrazione esaurisce soltanto la prima fase della verifica da svolgere, spettando alla struttura di controllo interno della stessa amministrazione la verifica della concordanza con le scritture contabili, e successivamente, alla competente Sezione giurisdizionale della Corte dei conti competente l'esame giudiziale di tutta la rendicontazione delle eventuali note di osservazioni degli organi amministrativi e di controllo, per la conseguente pronuncia di discarico o di condanna dell'agente contabile".

La Sezione Lazio si è pronunciata, con sentenza n. 31 del 13 gennaio 2015 sulla impossibilità di disporre un accertamento tecnico preventivo, ai sensi degli articoli 696 e 696 bis del c.p.c. in relazione all'attività dell'agente contabile della riscossione, ed, in particolare, sulle attività di riscossione svolte in un determinato periodo temporale con riguardo ai tempi e alle modalità di esazione, in quanto la richiesta presuppone un'attività da verificare in relazione a situazioni definite o già realizzate e non *in itinere* come quella di cui al giudizio instaurato.

Nell'esaminare la contabilità giudiziale di alcuni agenti contabili erariali operanti presso la struttura SAISA dell'Amministrazione delle dogane, è stato accertato che i movimenti di denaro provenienti dalle riscossioni delle varie dogane, site sull'intero territorio nazionale, si concentrano presso questa struttura centralizzata che ha competenze diversificate, per cui il magistrato istruttore aveva nutrito perplessità sia in ordine alla necessità dell'esistenza di una struttura centralizzata a fronte del controllo giudiziale di questa Corte distinto a livello territoriale, sia con riferimento al mancato pagamento di interessi su somme che vengono rimosse con notevole ritardo rispetto al momento dell'acquisizione del bene e/o del servizio.

Con sentenza n. 223 del 14 aprile 2015 la Sezione Lazio ha affermato che l'attività svolta dai funzionari del SAISA, altro non è che un'attività di controllo dei flussi in entrata dei diritti doganali insoluti, senza alcun potere di influire, né sul *an*, né sul *quantum* dell'adempimento dell'obbligo di versamento da parte delle Amministrazioni

debitrici che provvedono tardivamente a versare direttamente alla tesoreria dello Stato il diritto doganale insoluto. Ne consegue che le rendicontazioni inviate dal SAISA non sono conti giudiziali e che i funzionari medesimi non avendo maneggio di denaro, né potendo disporre di poteri di adozione dei provvedimenti di messa in mora in relazione alla gestione dell'insoluto, ivi compreso la corresponsione di eventuali interessi maturati, non sono agenti contabili, per cui le rendicontazioni sono state restituite all'Amministrazione.

Con sentenza n. 300 del 10 giugno 2015, la stessa Sezione ha condannato il consegnatario di beni mobili del Ministero della salute in relazione al furto di n. 3.400 fiale di un antidoto amile nitrito (particolarmente necessario in caso di utilizzo di armi chimiche) per non aver correttamente vigilato sulla conservazione dello stesso e, in particolare, per averlo affidato a sub consegnatari di depositi regionali, senza assicurarsi sulle effettive idoneità delle modalità di detenzione del bene e senza poter dimostrare di aver adottato le cautele necessarie ad evitare il furto ad opera di ignoti, come pure senza aver preventivamente disposto una verifica ispettiva sui luoghi di conservazione del bene.

Circa i limiti posti alla gestione economica degli enti locali, la Sezione Basilicata, con la sent. n. 57 del 9 ottobre 2015, ha osservato “che nel regime di anticipazione economica, il pagamento delle spese da parte dell'economista avviene immediatamente in contanti per sopperire ad una spesa imprevista e, per la quale, l'agente contabile otterrà il discarico amministrativo presentando il relativo rendiconto” e che “in ordine alla natura delle spese sostenibili...il regolamento deve prevedere la tipologia di spese ammissibili, non potendosi distrarre fondi per anticipazioni non espressamente contemplate; deve trattarsi di spese d'ufficio di non rilevante ammontare (art.153, c.7, TUEL), caratterizzate da imprevedibilità e non agevole programmabilità”.

Con sentenza n. 332 del 9 luglio 2015, la Sezione Lazio ha definito l'istruttoria sulla contabilità giudiziale del Servizio Bancoposta di Poste Italiane s.p.a. concernente marche e valori bollati dichiarati fuori corso relativi all'esercizio 2010: si trattava di una considerevole somma pari ad oltre 8.000.000 di euro di valori bollati che, dopo le attività di distruzione, risultavano ancora in carico all'agente contabile che però non aveva trovato corrispondenza con la giacenza fisica dei valori in custodia presso lo stesso, per cui il Magistrato relatore ne aveva chiesto la condanna alla refusione dell'intero importo a favore dell'Agenzia delle Entrate. La Sezione ha riaffermato il principio che tutte le risorse pubbliche che vengono affidate per la gestione all'agente contabile, a prescindere dal valore intrinseco del bene, rappresentano lo svolgimento di una pubblica funzione, per cui ciò che non viene utilizzato costituisce un debito dell'agente contabile che può essere esonerato da responsabilità solo in presenza di documentati fatti esimenti. Pertanto ha proceduto alla condanna dell'agente contabile alla refusione, ordinando la trasmissione della sentenza alla Procura regionale per l'individuazione di eventuali ed ulteriori specifiche responsabilità di altri soggetti.

La Sezione Lazio, con la sent. n.389 del 23 settembre 2015, si è pronunciata sulle anomalie rilevate per alcune rendicontazioni depositate dagli agenti contabili del Ministero Affari Esteri presenti nelle sedi di ambasciata all'estero: le anomalie riscontrate sono consistite nel fatto che nella contabilità giudiziale riferita ad un esercizio finanziario venivano computate anche le riscossioni operate nel mese di gennaio dell'esercizio successivo, con chiusura a pareggio della contabilità medesima. La Sezione, con la citata pronuncia, ha provveduto alla rettifica dei dati contabili, precisando che le rettifiche operate sono diretta conseguenza dell'applicazione del principio dell'annualità del bilancio e dell'introduzione nell'ordinamento del principio del bilancio di cassa, oltre che della stretta osservanza di precisi vincoli comunitari.

La Sezione per l'Emilia Romagna con la sent.n.122 del 20 ottobre 2015 ha osservato che “il gestore di una struttura alberghiera o ricettizia di flusso turistico può essere inquadrato nella figura dell'agente contabile secondario, come previsto dall'art.192, c.1, R.D. n.827/1924, cui spetta l'obbligo di rendere il conto del proprio maneggio di denaro pubblico, che nel caso di specie è costituito dall'imposta di soggiorno direttamente riscossa alla clientela, ad un contabile principale che, per razionalità gestionale, può e deve essere inquadrato nella struttura amministrativa dell'ente che beneficia dell'imposizione fiscale”.

Infine, con sentenza n. del 24 novembre 2015, la Sezione Lazio ha condannato l'agente contabile della riscossione a rifondere nei confronti di un Comune la somma di 946.000 euro per gli esercizi 2001-2003 a causa del mancato rispetto della convenzione di affidamento della riscossione delle entrate comunali, con riferimento sia al mancato raggiungimento del minimo garantito, sia alla quota di aggio trattenuto indebitamente, oltre alla inevitabile contestazione di interessi moratori sui versamenti di imposta effettuati con notevole ritardo rispetto alle scadenze pattuite.

## CAPITOLO IX

### ORGANIZZAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

#### 1. Assetto organizzativo

Il decreto legge 27 giugno 2015, n. 83, recante “Misure urgenti in materia fallimentare, civile e processuale civile e di organizzazione e funzionamento dell'amministrazione giudiziaria”, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2015, n. 132, ha differito gli effetti dell'articolo 1, comma 3, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, che fissava a fine 2015 il limite al trattenimento in servizio, per i magistrati. La nuova disposizione prevede che i trattenimenti in servizio dei magistrati della Corte dei conti siano fatti salvi fino al completamento della procedura concorsuale di reclutamento in atto e, in ogni caso, fino al 30 giugno 2016. La ratio di tale ulteriore proroga va rinvenuta nella attuale gravissima carenza di copertura dell'organico della magistratura contabile, ed è finalizzata a salvaguardare, in fase transitoria, la funzionalità degli uffici per consentire il regolare svolgimento dell'attività di controllo e giurisdizionale.

I menzionati decreti hanno permesso di continuare ad avvalersi, per tutto il 2015, di molteplici unità collocate ai vertici dell'Istituto, in assenza, peraltro, di forza – lavoro adeguata, e lo consentiranno anche per l'ulteriore primo semestre 2016, in attesa di poter disporre dei 18 nuovi magistrati, per i quali è in corso apposita procedura di reclutamento.

Nel contempo anche il vertice della struttura amministrativa, il Segretario generale, venuto alla scadenza biennale del mandato, ai sensi dell'articolo 3, comma 3, del Regolamento per l'organizzazione ed il funzionamento degli uffici amministrativi, è stato nominato per la durata di un ulteriore biennio, su proposta del Presidente della Corte dei conti e previa acquisizione del parere favorevole del Consiglio di presidenza, anche in considerazione delle risultanze emergenti dalla relazione sulle principali linee di attività e sui risultati conseguiti.

Sul piano organizzativo l'anno di riferimento ha consentito la messa a regime della struttura amministrativa, dopo che si è provveduto, nell'anno precedente e nella prima parte di quello in corso, al recupero dei ritardi accumulati in materia di accordi sindacali integrativi che hanno riguardato tre annualità, relativamente, tanto al personale delle aree funzionali, che a quello dirigenziale.

A questa attività ha fatto seguito quella consequenziale degli Uffici del trattamento economico che hanno provveduto all'erogazione delle spettanze arretrate in favore del personale, consentendo con ciò l'efficientamento delle tempistiche di liquidazione.

Tale azione ha permesso, una volta evaso l'arretrato, di tornare a progettare ed investire sulle risorse umane in una proiezione di medio periodo.

#### 2. Misure programmatiche

In un'ottica di programmazione di medio periodo sono stati redatti gli atti di indirizzo del Presidente (Direttiva generale per l'azione amministrativa per il 2015) e del Segretario generale (Direttiva di II livello per l'azione amministrativa e di supporto alla attività istituzionale per il medesimo anno) i cui contenuti, approntati per l'esercizio in corso, estendono la loro efficacia ad un quadro di più ampio respiro, già avviato lo scorso anno, relativamente al triennio 2014-2016.

L'obiettivo finale continua ad essere quello di realizzare – pur a fronte della riduzione del personale e delle risorse finanziarie assegnate e stante la politica di *spending review* in atto, un miglioramento della qualità dei servizi per tutti gli utenti.

Ad esso si accompagnano gli ulteriori obiettivi che rispondono a esigenze di semplificazione, modernizzazione e innovazione gestionale, che l'Istituto ha inteso fare propri. Innovare e conseguire il benessere organizzativo sono divenute, infatti, le parole chiave che hanno attraversato tutti gli obiettivi operativi, relativi all'anno in corso.

In linea con le più recenti tendenze in materia di organizzazione del lavoro, l'Istituto sta programmando un percorso verso una nuova concezione delle attività in un'ottica di *smart working* con la quale, come affermato da recente dottrina, si intende ripensare il lavoro, mettendo in discussione i tradizionali vincoli legati a orari e luoghi, riconoscendo al personale dipendente maggiore autonomia nel definire le modalità della prestazione, a fronte di una più forte responsabilizzazione sui risultati.

Maggiore autonomia, flessibilità, responsabilizzazione, ma anche meritocrazia e leva motivazionale dei dipendenti, diventano i principi cardine cui i dirigenti devono ispirarsi per programmare le attività e misurarle in base ai risultati.

Proprio per rispondere a queste nuove esigenze, l'Istituto si è voluto dotare di una nuova disciplina dell'orario di lavoro, più moderna, più efficiente, più rispondente alle mutate esigenze delle famiglie, nel nuovo contesto sociale, pur nel concomitante rispetto della normativa vigente.

La innovativa facoltà concessa al personale di trattenersi per un limitato arco temporale oltre l'orario di lavoro giornaliero, al fine di consentire il completamento delle attività di pertinenza, ove se ne presenti la necessità, senza che ciò comporti l'obbligo di una specifica autorizzazione, nonché l'attuazione della banca delle ore, istituito già presente nei contratti collettivi ma sin qui privo di concreta applicazione, sono state, sicuramente, le principali novità.

L'accordo, sottoscritto con le Organizzazioni sindacali il 24 novembre 2015 è orientato, al tempo stesso, ad ampliare il benessere organizzativo attraverso la previsione di varie tipologie di orario di lavoro, nonché di una maggiore flessibilità in entrata e in uscita, in ausilio ad alcune categorie di lavoratori, tassativamente individuate, quali ad esempio i genitori che hanno figli in età scolare o pre-scolare, o tossicodipendenti, dipendenti sottoposti a terapie mediche e/o riabilitative, dediti ad attività di volontariato e, ancora, qualificabili quali pendolari.

D'altro lato sempre nell'ottica del raggiungimento del benessere dei dipendenti, si è concretamente provveduto a implementare le provvidenze che l'Istituto ha volutamente confermato anche quest'anno nel capitolo dedicato ai sussidi in favore del personale, da assegnare previa procedura selettiva, su documentata necessità e al fine di favorire la realizzazione delle esigenze primarie.

L'Istituto crede fermamente nella qualità della convivenza e nel senso di appartenenza quali fattori fondamentali del benessere organizzativo del personale e, soprattutto, quali elementi idonei ad influire significativamente sulla produttività e sulla proficuità della collaborazione da rendere. Per tale motivo grande attenzione è stata dedicata, anche per il tramite del Comitato unico di garanzia (CUG), ad iniziative funzionali al raggiungimento del suddetto obiettivo del benessere organizzativo. Il risultato finale della linea strategica in questione è stato quello di un maggiore coinvolgimento del personale, in modo che il medesimo possa garantire apporto di idee, impegno e fedeltà, potenziando le capacità gestionali.

Ciò è avvenuto, da un lato, attraverso l'attività incessante del servizio per la formazione del personale, nello specifico anche con l'ausilio del CUG, attraverso, in

particolare, il completamento del ciclo dei corsi, avviati nel precedente anno, finalizzati alla promozione del benessere organizzativo e alla prevenzione di situazioni di discriminazione, violenze, molestie e mobbing, nonché l'avvio di un puntuale progetto formativo per la valorizzazione dei lavoratori con problematiche di disabilità e di uno specifico corso per il personale dirigenziale e per quelli responsabili dei servizi sulla gestione dei conflitti e sulla comunicazione efficace.

Nel contempo, tramite l'adozione di *best practice* e, in tale ambito, la creazione di un *forum on line* nel quale ogni dirigente regionale può formulare proposte, suggerimenti e soluzioni, in un costante confronto volto ad attivare un meccanismo virtuoso di trasferimento, consente agli stessi di divenire attivatori di una crescita culturale, in un'ambiente di collaborazione costruttiva.

Detta delimitazione a livello regionale è apparsa giustificata, oltre che dalla omogeneità dei compiti di pertinenza, dalla considerazione che l'attività compiuta all'interno delle sedi territoriali rappresenti uno dei momenti più pregnanti del quotidiano operare degli uffici dell'Istituto, con conseguenziale forte impatto sull'opinione pubblica e sui media, sempre più coinvolti ed interessati alle rilevanti questioni ivi trattate nelle plurime occasioni, sia in tema di responsabilità, che nell'ambito delle diverse forme di controllo, con crescente attenzione, da ultimo, ai giudizi di parificazione dei Rendiconti generali regionali.

In un siffatto contesto si è avvertita la necessità, anche per quanto attiene al versante gestionale, di intensificare i raccordi tra il Segretario generale, le sottostanti Direzioni generali e i Servizi amministrativi unici regionali (d'ora in poi SAUR) in funzione di un rafforzamento della *governance*, che richiede un unitario orientamento delle modalità di gestione dell'Istituto ed una piena armonia dell'azione posta in essere alle previe direttrici tracciate a livello centrale.

La necessità di un rafforzamento dei suddetti raccordi e della funzione di coordinamento, è stato il presupposto per la realizzazione dei plurimi obiettivi fissati in sede di direttive oltre che, condizione per il corretto esercizio dell'azione amministrativa da parte di tutti gli operatori degli uffici e elemento imprescindibile per pervenire alla piena realizzazione dell'assetto organizzativo introdotto dal Regolamento di organizzazione di cui alla Del. n. 1/2010.

Tale cooperazione tra strutture centrali e periferiche si è, inoltre, rivelata necessaria in ragione delle molteplici disposizioni che hanno innovato i già numerosi settori di operatività della gestione amministrativa dei SAUR, quali ad es. l'attività contrattuale (con le relative procedure di spesa, il nuovo sistema di fatturazione elettronica e la gestione delle informazioni sul nuovo sito dell'ANAC), la certificazione dei crediti, la compiuta osservanza delle disposizioni anticorruzione, le rinnovate modalità applicative del cd. ciclo della *performance* con il complesso procedimento della valutazione del personale e la collegata attribuzione delle indennità accessorie, la gestione regionale delle spese postali, etc..

In tale ambito è stato istituito un tavolo tecnico permanente, composto dalle diverse professionalità delle Direzioni generali gestione affari generali e programmazione e bilancio, nonché da dirigenti e funzionari dei SAUR, proprio al fine di affrontare in modo coordinato le procedure contrattuali e quelle concernenti la gestione delle spese delegate, per individuare, in piena ed assoluta sinergia, soluzioni tese a orientare la relativa gestione verso modalità uniformi. Il medesimo rappresenta un ulteriore, puntuale e significativo riscontro alle esigenze rappresentate nelle ultime direttive di primo e secondo livello.

Anche con riguardo all'altro fondamentale ordine di sinergie, quello inerente ai rapporti tra i vertici istituzionali e amministrativi delle Sedi regionali, già nello scorso esercizio è stato interessato da un percorso virtuoso attraverso riunioni periodiche volte alla individuazione delle problematiche esistenti ed alla predisposizione di strategie comuni, permettendo nell'anno di riferimento, di adottare le migliori soluzioni. Si è cercato, infatti, di favorire ulteriormente i detti momenti di collegamento, fino a farli assurgere a vera e propria regola gestionale, pur nel rispetto delle diverse competenze e responsabilità, per realizzare un modello di buona amministrazione capace di incrementare l'efficienza degli uffici territoriali e di rasserenare il quotidiano clima lavorativo. Tale azione sinergica, unitamente al sopra menzionato forum, hanno contribuito, invero, ad alimentare un dibattito costruttivo su ulteriori importanti tematiche, quali quelle legate alla valutazione del personale dipendente.

### **3. Valutazione del personale**

Venendo, infatti, al procedimento di valutazione del personale amministrativo delle aree funzionali, va detto che il medesimo ha costituito oggetto di ricorrente considerazione nelle direttive generali di I e II livello che hanno costantemente ed univocamente evidenziato come la disciplina afferente il ciclo della performance sia strettamente collegata ai parametri di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa e come, senza adeguati ed evoluti strumenti di programmazione, monitoraggio e valutazione dell'attività, si potrebbero operare forme di coerente verifica dei risultati, nell'ambito di un generale contesto proiettato a migliorare qualitativamente e quantitativamente i servizi resi, realizzare gli obiettivi istituzionali, evidenziare e valorizzare le capacità individuali.

Il sistema di valutazione, in uno con il sistema di programmazione delle attività e di monitoraggio del controllo di gestione, rappresenta una fase fondamentale per l'applicazione degli istituti premiali – in specie per quanto attiene al premio di produttività individuale - che devono necessariamente basarsi su criteri di selettività e di imparzialità. Obiettivo primario dell'Istituto, è stato quello di superare le negative logiche della distribuzione “a pioggia” dei salari accessori, per pervenire alla formulazione di criteri di attribuzione dei premi di produttività individuale che risultino effettivamente incentivanti e premiali, nel senso di una selettività proporzionalmente tarata sull'impegno e sugli obiettivi raggiunti dal dipendente.

Per agevolare il compito dei valutatori, ossia dei dirigenti dell'Istituto, il Segretario generale ha varato molteplici linee guida in materia (n. 1/circ/2012 del 17.01.2012, n. 14/circ/2013 del 21.03.2013, n. 34/circ/2014 del 26.05.2014 e n.30/circ/2015 del 23.06.2015), che delineano compiutamente e nel dettaglio parametri e modalità cui attenersi nella attività di valutazione ed i principi che la ispirano, il cui rispetto consente di realizzare fedelmente gli scopi del procedimento.

Le criticità emerse nel corso della fase sperimentale del 2014, con particolare riguardo al faticoso adeguamento agli ineludibili principi della differenziazione e graduazione dei punteggi, strumentali alla successiva fase di erogazione del premio di produttività individuale, sono state superate nel 2015, attraverso l'utilizzo degli strumenti a disposizione dei valutatori, ma anche attraverso quelli a disposizione del Segretario generale in sede di valutazione, a sua volta, dell'attività dei valutatori.

#### **4. Anticorruzione e trasparenza**

Anticorruzione, trasparenza e performance sono state al centro delle scelte strategiche della Corte dei conti nell'anno 2014, risultando coordinate e finalizzate ad un unico obiettivo che corrisponde ad una amministrazione eticamente orientata. Nell'esercizio appena trascorso, invece, l'Istituto si è prefissato un obiettivo ancor più ambizioso: quello di tradurre in concreta azione amministrativa i molteplici compiti individuati dai Piani redatti nelle suddette materie.

E' stato, infatti, varato il sistema di *whistleblowing*, per le segnalazioni di illeciti riservate ai dipendenti; si è proceduto alla redazione del nuovo Piano per il 2015 ad opera del Responsabile della prevenzione, sulla base delle risultanze dell'attività del gruppo di lavoro deputato alla implementazione delle aree a rischio ed è stato compiuto il monitoraggio di metà anno con il coinvolgimento dei referenti e dei dirigenti.

Sul versante della trasparenza il relativo Responsabile, supportato dalla struttura a ciò preposta, ha proceduto all'aggiornamento del "Programma triennale", all'interno del quale sono indicate le azioni tese a realizzare adeguati livelli per l'arco temporale 2015/2017, ed ha effettuato, altresì, il monitoraggio delle azioni connesse agli obblighi di trasparenza dell'Amministrazione.

Il sistema delineato con apposita disposizione del suddetto Responsabile prevede che tutti i preposti agli uffici – dirigenti o funzionari che siano – i quali detengono informazioni oggetto di doverosa pubblicazione, debbano assicurare l'adempimento degli obblighi di trasparenza, prestando la massima collaborazione nell'elaborazione, reperimento e trasmissione alla Sezione trasparenza dei dati sottoposti alla pubblicazione sul sito web istituzionale della Corte dei conti. A tale attività è stata data particolare forma di pubblicità al personale attraverso giornate dedicate.

In siffatto ambito un ruolo strategico nella prevenzione della corruzione ha rivestito la formazione. Complessivamente fra corsi in aula su specifiche tematiche, ovvero in modalità e-learning, o organizzati dalla SNA, sono stati formati oltre 1200 dipendenti.

Più nel dettaglio l'Istituto ha attribuito notevole importanza alla formazione nell'attuazione delle misure di anticorruzione, finalizzandola alla valorizzazione delle competenze e delle professionalità per facilitarne l'impiego in diversificate attività, in tal modo favorendo, altresì, i necessari processi di rotazione del personale.

Proprio su tale delicata misura di prevenzione, la Corte dei conti si adopererà per avviare un'accurata analisi preordinata ad assicurare l'adozione della mobilità interna del personale con funzioni di responsabilità dirigenziale e non, operante nelle aree individuate a rischio corruzione, in conformità ai principi di integrità e trasparenza e nel rispetto di alcuni criteri generali da definire con la massima attenzione.

Al momento, infatti, sono già stati fissati limiti temporali massimi alla durata delle assegnazioni agli uffici che gestiscono, in tutto o in parte, procedimenti appartenenti alle aree a rischio, prevedendo, al contempo, opportune misure che tengano conto delle particolari esigenze organizzative e funzionali, connesse al reperimento di idonee professionalità nei settori ad alta complessità procedurale.

Infine, particolare attenzione è stata dedicata alle procedure di autorizzazione allo svolgimento degli incarichi extraistituzionali dei dipendenti, al fine di accertare che non sussistano casi di inconferibilità e incompatibilità, nonché all'osservanza delle prescrizioni del codice etico e di comportamento dei dipendenti. Altrettanta attenzione è stata posta alla verifica del rispetto, da parte di tutti gli Uffici, dei termini entro i quali devono concludersi i procedimenti amministrativi di competenza, attualmente censiti ai sensi dell'art. 35 del D.lgs. 33/2013.

## 5. Organico magistratuale

Al 31 dicembre 2015 l'organico magistratuale, che prevede una dotazione pari a 611 posti (che ricomprende anche 5 unità in posizione di fuori ruolo), si presenta con una copertura effettiva di appena 405 unità, evidenziando una vacanza in organico di ben 206 magistrati, pari a circa il 33,7 per cento, confermando così un trend negativo (-2,7 per cento rispetto al 2014) che non trova riscontro in alcuna altra magistratura.

Tale valore si prevede in crescita, stante la già citata previsione normativa che fissa al 30 giugno 2016 il collocamento a riposo di ulteriori quaranta unità circa, attualmente in regime di trattenimento in servizio oltre il vigente limite di età di anni 70.

Per quanto riguarda la distribuzione sul territorio dei magistrati della Corte dei conti, risulta che gli stessi esercitano la propria attività, in assegnazione principale, per oltre il 74 per cento presso le sedi regionali (in numeri assoluti, 300 unità) e per il 25,9 per cento presso gli uffici di Roma (in numeri assoluti, 105 unità).

I suddetti dati confermano l'indirizzo politico, consolidato dalla recente riforma di cui al dl 174/12, di potenziamento delle sedi regionali, che va di pari passo con l'aumento dei compiti ad esse devoluti, laddove nelle sedi centrali sempre più si ricorre all'istituto della doppia assegnazione, strumento divenuto ormai indispensabile per la composizione dei collegi e per garantire il rispetto dei quorum.

I magistrati addetti ai diversi settori del controllo sono, a fine 2015, 171 (pari al 42,2%), distribuiti per 103 unità nelle sezioni regionali e per 68 in quelle centrali: i magistrati con funzioni giudicanti 122 (pari al 30,1%), distribuiti per 99 unità nelle sezioni regionali e per 23 in quelle centrali; infine i magistrati con funzioni requirenti si attestano su 112 unità (pari al 27,6 per cento), distribuiti per 98 unità nelle procure regionali e per 14 nella centrale Procura generale.

La conseguente scopertura sulla relativa pianta organica ammonta a 86 posti complessivi fra centro e sedi regionali per quanto attiene all'attività deputata al controllo, a 78 posti per quella giurisdizionale e a 42 posti per quella di Procura.

Come già osservato, la critica situazione della copertura dell'organico del corpo magistratuale subirà un consistente aggravio, stante l'impossibilità di accordare nuovi trattenimenti in servizio. Si assisterà, infatti, al collocamento a riposo di 40 unità di età compresa tra i 70 e 75 anni a far data dalla fine di giugno 2016 e di altrettante unità nel quinquennio successivo.

Una così consistente e contestuale riduzione dei Vertici istituzionali, nonché la riduzione di diverse unità preposte ad uffici giurisdizionali e di controllo, comporterà inevitabili conseguenze negative sul buon andamento delle funzioni di pertinenza, difficilmente fronteggiabili attraverso la sola procedura concorsuale attualmente in corso a 18 posti di referendario nel ruolo della carriera di magistratura della Corte dei conti (D.P. 16 dicembre 2014, pubblicato in G.U. del 30 dicembre 2014).

Rimangono, peraltro, immutate le criticità relative al reclutamento anche di detta componente "governativa", le cui nomine da parte del Governo risultano in una situazione di "stallo" da ormai parecchio tempo. D'altronde, va incidentalmente rilevato che anche il componente di nomina parlamentare del Consiglio di Presidenza, attualmente mancante, che pur riveste particolare importanza per il corretto funzionamento dell'Organo di autogoverno, ancora non risulta nominato, sebbene la relativa vacanza si sia formata da tempo.

Le considerazioni che precedono rendono necessaria una ulteriore procedura di reclutamento di personale magistratuale in tempi brevi e in concomitanza con quella in corso di espletamento, per la quale, peraltro, è stato avviato il relativo *iter* autorizzatorio per l'assunzione delle ulteriori unità (rispetto alle 18) previste nel bando, che

espressamente contemplava la possibilità di un ampliamento sino a 35. Detta nuova procedura concorsuale dovrà essere, comunque, bandita in osservanza delle normative vigenti in materia di *turn over*, così come individuate nella disposizione della recente legge di stabilità finanziaria, essendo rimaste improduttive di effetti le reiterate richieste dell'Istituto di consentire l'acquisizione di magistrati anche al di fuori delle vigenti statuizioni limitative, stante la grave criticità della situazione in atto, destinata ad aggravarsi nel tempo.

## **6. Personale amministrativo**

Anche sul fronte del personale amministrativo emerge l'esigenza di disporre di sempre più adeguate risorse umane. In questo caso, non tanto per quanto attiene alla copertura dei posti in organico, che si rileva soddisfacente, bensì sul piano di un congruo incremento della relativa dotazione organica dell'Istituto e dell'acquisizione di unità sempre più professionalizzate.

La suddetta dotazione, infatti, nel 2002 pari a 2909 unità, successivamente, si è ridotta alle attuali 2594, registrando, quindi, un decremento di 315 unità (-11 per cento), che appare fortemente in contrasto con l'ingentissimo aumento delle competenze e delle funzioni affidate all'Istituto negli ultimi anni, da plurime norme di legge.

Ciò detto, a fine 2015, dunque, a fronte delle suddette 2.594 unità di personale amministrativo previsto e risultavano in servizio n. 2.391 unità, per una copertura pari al 92 per cento del complessivo organico.

In merito alla loro distribuzione per funzioni svolte, circa 829 unità (di cui 348 in sede centrale e 481 in sede regionale) sono adibite a compiti di supporto alla funzione di controllo, 464 alla funzione giurisdizionale (di cui 89 in sede centrale e 375 in sede regionale) e 364 all'attività delle procure (di cui 42 in sede centrale e 322 in sede regionale), mentre il restante personale, è in forza ai servizi amministrativi (Segretariato generale, gestione del personale, affari generali, bilancio, sistemi informativi automatizzati e SAUR), nonché ai compiti di supporto alla funzione di indirizzo politico-amministrativo, agli uffici di diretta collaborazione e a quelli di ausilio all'Organo di autogoverno.

Le maggiori competenze attribuite alla Corte dei conti nel settore dei controlli, le sue funzioni di garante degli equilibri generali di bilancio, le sempre crescenti attività ad essa richieste quale organo ausiliario del Parlamento, richiedono, tuttavia, oltretutto una ben più ampia dotazione organica complessiva, di poter disporre, in misura più consistente, di professionalità specifiche nei settori economico-finanziari e statistici. A tale ultimo obiettivo ha inteso, in parte, corrispondere l'assunzione, nello scorso anno, dei vincitori del concorso a 18 posti di funzionario di area terza, che sono stati assegnati – dopo un accurato studio delle effettive esigenze di organico dei vari uffici in parte prevalente presso le sedi regionali dell'Istituto. Sempre nel rispetto delle normative in materia di *turn over* del personale e previa acquisizione della necessaria autorizzazione ad assumere da parte della Presidenza del Consiglio e del Ministero dell'economia e delle finanze, si confida di poter ancora attingere alla graduatoria degli idonei in questione per provvedere alle pressanti richieste provenienti dalle varie sedi dell'Istituto.

Per completezza, va evidenziato che parallelamente ad una massiccia acquisizione di unità “in prestito” da altre amministrazioni, nel corso dell'anno, è stata posta in essere una forte azione volta alla stabilizzazione delle collaborazioni rilevatesi più soddisfacenti.

Va sottolineato come, in tale processo di acquisizione di personale, si è posta la massima attenzione, attraverso un forte coinvolgimento delle articolazioni interne via via

richiedenti, ai requisiti professionali posseduti dalle unità interessate e ai titoli di studio vantati dalle stesse, in rispondenza agli specifici e stringenti criteri previamente fissati con provvedimento del Segretario generale, che ha fornito le “linee guida” finalizzate ad ottimizzare tali strumenti di approvvigionamento di forza lavoro.

Più in generale la politica di rafforzamento delle risorse umane si è realizzata anche attraverso una rilevante attività di formazione che ha visto organizzare a favore del personale amministrativo, dirigente e delle aree funzionali, ben 232 corsi, che, in aggiunta alle materie oggetto dei compiti istituzionali, hanno riguardato diffusamente anche le orizzontali tematiche della trasparenza, della prevenzione della corruzione, dei codici di comportamento, al fine di favorire la diffusione della cultura della legalità e dell’etica, nonché l’area dell’amministrazione attiva con riguardo alle prioritarie linee di cui al piano delle azioni positive 2014 – 2016.

Detta intensa attività di formazione è stata resa compatibile con le risorse finanziarie disponibili grazie anche ad un sapiente utilizzo delle modalità *e-learning*, che hanno costituito uno dei tanti strumenti attraverso i quali si è venuto attuando l’obiettivo della riduzione della spesa, che ha coinvolto a 360 gradi l’azione amministrativa in tutti i differenti settori in cui essa si esplica.

In relazione al corso avente ad oggetto l’armonizzazione dei sistemi contabili, a titolo esemplificativo, va evidenziato che ne sono state realizzate 6 edizioni, formando 287 unità di personale sulle 308 richieste dai responsabili. Il grado di recepimento di quest’ultime è, quindi, quantificabile nella percentuale di circa l’85 per cento, mentre si prevede possa raggiungere la percentuale del 100 per cento erogando il corso *on demand* su Media/Video della rete *Intranet*.

## **7. Gestione amministrativa**

Nonostante le risorse finanziarie a disposizione dell’Istituto si siano significativamente ridotte nel tempo (da euro 346.715.242 del 2013, si è passati ad un dato previsionale di entrata per il 2016 pari ad euro 309.031.633), si è realizzato, comunque, l’importante obiettivo di incrementare la categoria degli investimenti. Questi ultimi, quantificati sul totale impegnato nella misura dell’8,9 per cento nel 2013, hanno raggiunto il 10,1 per cento nel 2014 (il dato, peraltro, non include la spesa di formazione, pari ad euro 1.150.000); la predetta più elevata percentuale dovrebbe risultare sostanzialmente confermata anche dai dati di consuntivo inerenti al 2015.

Notevole è stato l’impegno sul versante della riduzione della spesa. Si comprende dunque, il pieno consenso manifestato da un’importante rivista, nella scorsa estate, che ha indicato nella Corte dei conti un esempio da seguire sul versante gestionale.

Va, al riguardo, rappresentato che, non potendosi comprimere le spese non rimodulabili – incidenti, per circa il 77 per cento sul totale del bilancio di previsione per il 2016 (con una percentuale del 75 per cento riservata alle competenze fisse ed accessorie a favore di tutto il personale dell’Istituto) - ne consegue che le politiche di *spending review* poste in essere dall’Istituto si sono indirizzate sulle spese rimodulabili, che risultano contenute nei limiti del restante 23 per cento.

Motivi di soddisfazione si rinvengono, altresì, dalla ripartizione della spesa tra le diverse funzioni, cui si è pervenuti.

Dai dati del bilancio di previsione per l’anno 2016, che ha da poco concluso il suo complesso iter (coinvolgendo il Collegio dei revisori, il Consiglio di amministrazione, nella nuova composizione e il Consiglio di presidenza, nella pertinente commissione e nella dimensione plenaria) emerge, infatti, una equilibrata assegnazione delle complessive risorse finanziarie. Ed, invero, circa il 38 per cento di queste si riferiscono al

controllo e poco meno del 41 per cento alla giurisdizione, nella sua duplice espressione (giudicante e requirente). Le risorse residue concernono, invece, per il 6,69 per cento la funzione di indirizzo politico-amministrativo e per il 14,44 per cento i servizi generali.

Anche la distribuzione territoriale appare in linea con i compiti assegnati, sempre più dislocati nelle sedi decentrate, tenuto conto che, della suddetta spesa destinata alle funzioni istituzionali, circa il 32% inerisce alle attività disimpegnate in sede centrale e circa il 68 per cento a quelle intestate alle sedi regionali.

Sul fronte dei risparmi conseguiti nel biennio, i dati contabili, in specie di parte corrente, registrano un significativo trend di progressiva riduzione della spesa, dovuta non soltanto al rispetto degli stringenti vincoli fissati dal legislatore in taluni settori, ma anche all'introduzione di innovative modalità gestionali sempre più orientate ad una attenta ed oculata programmazione delle iniziative.

Nel solco di quanto già attuato lo scorso anno, l'Istituto ha continuato a porsi quale *driver* di un progetto più ampio di cooperazione interistituzionale, volto all'utilizzo condiviso delle infrastrutture informatiche (*data center*), al fine di pervenire, attraverso la diffusione del paradigma del *Cloud Computing*, ed in linea con le disposizioni del Codice dell'Amministrazione digitale, ad una ottimizzazione delle risorse economiche e strumentali disponibili, con conseguenti risparmi di spesa – crescenti nel tempo – e alla realizzazione di economie di scala.

In detto ambito, la Corte dei conti ha assunto la posizione di *Provider* di servizi e il CNEL, prima, e la Avvocatura generale e quelle distrettuali dello Stato, poi, quella di *User* di tale servizi, alla stregua di una sede territoriale della medesima Corte. I suddetti Istituti, nel contesto dei relativi accordi interistituzionali, fanno affluire su un capitolo di nuova istituzione nel bilancio della Corte dei conti, le somme di loro pertinenza a fronte del beneficio che ricevono dalla fruizione delle prestazioni rese dalle infrastrutture informatiche della stessa Corte.

I risparmi e le economie che l'Istituto consegue attraverso gli accordi di collaborazione in questione saranno in parte destinati a finanziare le politiche premiali a favore del personale più meritevole e, al tempo stesso, dovranno consentire di programmare anche ulteriori interventi di informatizzazione rispetto a quelli esistenti e a quelli in corso di realizzazione.

L'utilizzo condiviso delle infrastrutture informatiche, sperimentato con successo all'interno della Corte, ha in sé le potenzialità necessarie per divenire un "modello" esportabile anche nelle altre Amministrazioni, potendo integrare un nuovo "prototipo" di *spending review* particolarmente efficace, stante il numero assolutamente esorbitante delle infrastrutture informatiche esistenti nelle pubbliche amministrazioni italiane, che non ha eguali nel resto del mondo.

Nel corso del 2015, a conferma di una innovativa, positiva capacità della Corte dei conti di produrre in proprio risorse finanziarie aggiuntive, è stato istituito, altresì, un ulteriore capitolo denominato "Proventi derivanti da incarichi di *External Auditor*", sul quale affluiranno le somme accreditate da organismi internazionali a titolo di finanziamento per lo svolgimento da parte della Corte stessa di incarichi di *audit*; attività questa favorita anche attraverso la stipula di un apposito contratto a progetto, resosi necessario per dotare l'apposita Sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali di una specifica tipologia di professionalità allo stato mancante nei propri ruoli.

Sul fronte dei complessivi risparmi conseguiti nel biennio, i dati contabili, in specie di parte corrente, registrano un significativo trend di progressiva riduzione della spesa, dovuta non soltanto al rispetto degli stringenti vincoli fissati dal legislatore in taluni

settori, ma anche all'introduzione di innovative modalità gestionali sempre più orientate ad una attenta ed oculata programmazione delle iniziative.

I settori maggiormente interessati da interventi di razionalizzazione e conseguente contenimento delle inerenti spese sono stati quelli della telefonia, con l'introduzione della tecnologia VOIP e con l'adesione alla nuova convenzione sulla telefonia mobile, che determina, a regime, un risparmio di spesa complessivamente stimato in circa il 12 per cento; del servizio automobilistico, con l'adozione, in ottemperanza a quanto previsto dall'art. 5, comma 2, del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, così come sostituito dall'art. 15, comma 1, del d.l. 24 aprile 2014, n. 66, di un piano di riduzione del parco auto che ha comportato un taglio da 23 a 6 autovetture, con la conseguente integrale dismissione di tutte le autovetture di servizio in uso alle sedi regionali; degli acquisti di mobili e arredi e della spesa per la corrispondenza. In quest'ultimo settore - per effetto dell'applicazione della circolare del Segretario generale n. 8/15 sulla dematerializzazione e riduzione della spesa per la carta, la stampa e la corrispondenza - evidenti sono stati i risultati di contenimento della spesa per la "corrispondenza tradizionale" e per l'acquisto di carta per pubblicazioni, che ha portato per il 2015, rispetto al 2014, un decremento di circa il 20 % e del 45% circa in raffronto al 2013.

L'attenzione dell'Istituto, in ossequio alle misure di contenimento previste nella normativa c.d. di *spending review*, si è sempre più intensamente rivolta nella direzione di rendere obbligatorio l'utilizzo di strumenti informatizzati di comunicazione, favorendo, al contempo, anche attraverso l'attribuzione di compensi incentivanti, i processi di dematerializzazione dei documenti. Il tutto mantenendo gli stessi standard qualitativi, nello svolgimento delle attività istituzionali.

Anche le dotazioni informatiche sono state riviste in un'ottica di efficientamento delle risorse disponibili e di contenimento della spesa per le stampanti e più in generale per il materiale informatico.

Infine, rilevanti risparmi di spesa, quantificabili in poco meno di un milione di euro, oltre a una miglior gestione della stessa per l'erogazione dei servizi, sono stati ottenuti attraverso l'adesione alla convenzione Consip per il *facility management* che ha permesso di far eseguire, attraverso la stipula di un unico contratto, tutti gli interventi manutentivi precedentemente gestiti con contratti e fornitori diversi.

## **TABELLE**



## Delibere delle Sezioni riunite e delle Sezioni centrali di controllo

---

ANNO 2015

<b>Sezioni riunite in sede di controllo</b>	<b>18</b>
di cui: Relazione sul Rendiconto Generale dello Stato 2014	1
Rapporto 2015 sul coordinamento di finanza pubblica	1
Relazioni trimestrali	3
Costo del lavoro	3
Audizioni del Presidente al Parlamento	7
Questioni di massima	-
Altro	3
<b>Sezione centrale di controllo per gli affari comunitari e internazionali</b>	<b>9</b>
<b>Sezione centrale di controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle amministrazioni dello Stato</b>	<b>38</b>
<b>Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato</b>	<b>19</b>
<b>Sezione del controllo sugli enti</b>	<b>129</b>
<b>Sezione delle Autonomie</b>	<b>36</b>
di cui: Delibere di referto	4
Audizioni	3
Delibere di coordinamento	12
Questioni di massima	17
<b>Sezioni riunite in sede deliberante</b>	<b>-</b>
<b>Sezioni riunite in sede consultiva</b>	<b>3</b>
<b>Sezioni riunite in sede di controllo - regioni Sardegna e Sicilia</b>	<b>4</b>

## Sezioni riunite in sede di controllo

---

<i>Deliberazione</i>	<i>Oggetto</i>
8/2015/SSRRCO/RCFP	Rapporto 2015 sul coordinamento della finanza pubblica.
11/SSRRCO/PARI/15	Relazione sul Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2014.

---

### Relazioni Quadrimestrali

<i>Deliberazione</i>	<i>Oggetto</i>
5/2015/SSRRCO/RQ	Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre settembre-dicembre.
9/2015/SSRRCO/RQ	Relazione quadrimestrale sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri. Leggi pubblicate nel quadrimestre gennaio-aprile 2015 (articolo 17, comma 9, della legge 31 dicembre 2009, n. 196).
15/2015/SSRRCO/RQ	Relazione quadrimestrale sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri. Leggi pubblicate nel quadrimestre maggio-agosto 2015. (articolo 17, comma 9, della legge 31 dicembre 2009, n. 196).

---

### Costo del Lavoro

<i>Delibera</i>	<i>Contratto/Esito</i>
1/2015/SSRRCO/CCN	In materia di costo del lavoro pubblico.
13/2015/SSRRCO/CCN	Ipotesi CCNQ permessi sindacali e modalità di recupero sottoscritta il 22 gennaio 2015 in modifica del CCNQ del 3 novembre 2011; introduzione di ulteriori elementi di flessibilità nelle modalità di recupero dei permessi per partecipare a riunioni degli organismi direttivi fruiti in misura superiore ai contingenti previsti.
17/2015/SSRRCO/CCN	Ipotesi di accordo collettivo nazionale sulle professionalità sanitarie convenzionate con il SSN. CCN professionalità sanitarie convenzionate SSN.

---

## Audizioni del Presidente al Parlamento

<i>Data audizione</i>	<i>Oggetto</i>
18 febbraio 2015	Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva - L'anagrafe tributaria nella prospettiva di una razionalizzazione delle banche dati pubbliche in materia economico finanziaria. Potenzialità e criticità del sistema nel contrasto all'evasione fiscale. (Deliberazione n. 2/2015/ SSRRCO/AUD)
21 aprile 2015	Audizione sul Documento di economia e finanza 2015 presso le Commissioni bilancio riunite del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati. (Deliberazione n. 6/2015/ SSRRCO/AUD)
6 maggio 2015	Audizione presso la VI Commissione (Finanze) della Camera dei deputati sulle tematiche relative agli strumenti finanziari derivati. (Deliberazione n. 7/2015/ SSRRCO/AUD)
3 giugno 2015	Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul disegno di legge in materia di Riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche. (Deliberazione n. 10/2015/ SSRRCO/AUD)
30 giugno 2015	Audizione presso le Commissioni bilancio riunite del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati sulle prospettive di riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio. (Deliberazione n. 12/2015/ SSRRCO/AUD)
28 settembre 2015	Audizione nell'ambito dell'esame della Nota di aggiornamento del DEF 2015. (Deliberazione n.14 /2015/ SSRRCO/AUD)
3 novembre 2015	Audizione presso le Commissioni bilancio riunite del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati sul disegno di Legge di Stabilità 2016. (Deliberazione n.16 /2015/ SSRRCO/AUD)

## Altro

<i>Deliberazione</i>	<i>Oggetto</i>
3/2015/ SSRRCO/INPR	Rapporto sulle prospettive della finanza pubblica dopo la legge di stabilità.
4/2015/SSRRCO/REF	Rapporto relativo all'Audit per la riconciliazione delle poste del bilancio dello Stato relative ai rimborsi IVA di annualità pregresse.
18/2015/ SSRRCO/INPR	Programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per il 2016.

## Sezione centrale di controllo per gli affari comunitari e internazionali

---

<i>Deliberazione</i>	<i>Oggetto</i>
SACEI/1/2015/INPR	Programma di controllo per l'anno 2015.
SACEI/2/2015/FUEFC	Relazione annuale 2014 al Parlamento su "I rapporti finanziari con l'Unione Europea e l'utilizzazione dei fondi comunitari".
SACEI/3/2015/OICERT	In materia di Certificazione Finanziamenti South Africa National Research Foundation – ICGB.
SACEI/4/2015/OICERT	Audit certificate e Audit report Financial Statements ICGB 2014.
SACEI/5/2015/OICERT	Audit certificate e Audit report Financial Statements ICAO 2014.
SACEI/6/2015/OICERT	Audit certificate ITU UNDP 2014.
SACEI/7/2015/OICERT	Audit certificate e Audit report Financial Statements ICGB 2014.
SACEI/8/2015/OICERT	Audit certificate e Audit report Financial Statements ITU 2014.
SACEI/9/2015/OICER	Audit report ITU Telecom World 2014.

---

### Audizioni

<i>Data</i>	<i>Oggetto</i>
14/1/2015	Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla "Attuazione ed efficacia delle politiche della UE in Italia" presso la XIV Commissione permanente – Politiche dell'Unione Europea Camera dei Deputati. <i>Deliberazione SACEI/6/2014</i>

---

## Sezione centrale di controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle amministrazioni dello Stato

---

<i>Deliberazione</i>	<i>Argomento</i>
SCCLEG/1/2015/PREV	Incarico esterno conferito da Università a soggetto in quiescenza.
SCCLEG/2/2015/PREV	Approvazione dell'Accordo stipulato il 20 dicembre 2013 ai sensi dell'art.15 della Legge 241/1990 tra la Prefettura di Catania e il Consorzio "Calatino Terra di Accoglienza".
SCCLEG/3/2015/PREV	Provvedimento emanato nelle materie monetaria, creditizia, mobiliare e valutaria della Sezione Centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato.
SCCLEG/4/2015/PREV	Incarico di funzione di livello dirigenziale generale a personale esterno all'Amministrazione.
SCCLEG/5/2015/PREV	Incarico esterno di giornalista conferito da Ministero a soggetto in quiescenza.
SCCLEG/6/2015/PREV	Incarico esterno di giornalista conferito da Ministero a soggetto in quiescenza.
SCCLEG/7/2015/PREV	Incarico esterno di giornalista conferito da Ministero a soggetto in quiescenza.
SCCLEG/8/2015/PREV	Contratti di collaborazione coordinata e continuativa ed al carattere non ordinario delle prestazioni richieste.
SCCLEG/9/2015/PREV	Opere pubbliche di competenza statale: Deliberazione CIPE.
SCCLEG/10/2015/PREV	Servizio di trascrizione degli atti processuali. Atto di determina del Capo del Dipartimento. Differimento dei termini di scadenza contrattuale. Ammissione al visto ed alla registrazione. Condizioni.
SCCLEG/11/2015/PREV	Liquidazione del compenso per lavoro straordinario al personale civile del Ministero dell'interno (riscontro successivo di legittimità ex art. 10 del d.lgs. 30 giugno 2011, n. 123).
SCCLEG/12/2015/PREV	Assoggettabilità al controllo preventivo di legittimità dei contratti passivi e di procedura di affidamento di appalti di servizi in settori esclusi, in tutto o in parte, dall'ambito di applicazione del codice dei contratti.

<i>Deliberazione</i>	<i>Argomento</i>
SCCLEG/13/2015/PREV	Assoggettabilità al controllo preventivo di legittimità dei contratti passivi e di procedura di affidamento di appalti di servizi in settori esclusi, in tutto o in parte, dall'ambito di applicazione del codice dei contratti.
SCCLEG/14/2015/PREV	Opere pubbliche di competenza statale: Deliberazione CIPE.
SCCLEG/15/2015/PREV	Conferimento di incarichi dirigenziali di livello non generale presso il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici (provvedimenti ritirati su istanza dell'Amministrazione).
SCCLEG/16/2015/PREV	Conferimento di incarico di collaborazione ai sensi dell'art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165/2001 all'Avvocato dello Stato Maurizio Greco.
SCCLEG/17/2015/PREV	Ricostruzione di carriera di alcuni collaboratori scolastici transitati alla data del 1° settembre 2000, dalla qualifica di "responsabile amministrativo" a quella di "direttore dei servizi generali e amministrativi" – Inquadramento giuridico ed economico mediante il sistema della c.d. "temporizzazione".
SCCLEG/18/2015/PREV	Pagamento di canoni relativi a locazioni di immobili ad uso istituzionale.
SCCLEG/19/2015/PREV	Conferimento dell'incarico di portavoce, attribuito ai sensi dell'art. 6, comma 1, legge n. 150/2000, nell'ambito dell'Agenzia Spaziale Italiana (ASI).
SCCLEG/20/2015/PREV	Conferimento di incarico di esperto, ai sensi dell'art. 9 del d.lgs. n. 303 del 1999 e dell'art. 3, comma 4, del D.P.C.M. 24 marzo 2014, nell'ambito della "Struttura di missione per gli anniversari di interesse nazionale" della Presidenza del Consiglio dei Ministri.
SCCLEG/21/2015/PREV	Accertamento residui del Ministero dello sviluppo economico – cap. 4304 "Stipendi e assegni fissi al personale".
SCCLEG/22/2015/PREV	Approvazione della Convenzione tra il Ministero per le infrastrutture e i trasporti, il Consorzio Monginevro e il Comune di Torino per la realizzazione di un intervento integrato di edilizia residenziale da attuare con finanziamento statale ai sensi dell'art. 18 del decreto legge n. 152/1991.
SCCLEG/23/2015/PREV	Rapporti tra controllo di regolarità amministrativo contabile dell'Ufficio centrale di bilancio e controllo di legittimità della Corte dei conti e di criteri per la determinazione di una voce di corrispettivo (cd. corrispettivo corse) per le società che gestiscono gli ippodromi.
SCCLEG/24/2015/PREV	Conferimento di incarico di esperto presso gli Uffici di diretta collaborazione del Ministro.

<i>Deliberazione</i>	<i>Argomento</i>
SCCLEG/25/2015/PREV	Controllo successivo di legittimità ex art. 10, comma 1, d.lgs. 123/2011. Valutazione della legittimità di un decreto di approvazione di un contratto di appalto di servizi relativi alla partecipazione del Ministero ad un evento fieristico.
SCCLEG/26/2015/PREV	Controllo successivo di legittimità ex art. 10, comma 1, d.lgs. 123/2011. Valutazione della legittimità di un decreto di approvazione di un contratto di appalto di servizi relativi alla partecipazione del Ministero ad un evento fieristico.
SCCLEG/27/2015/PREV	Controllo successivo di legittimità ex art. 10, comma 1, d.lgs. 123/2011. Valutazione della legittimità di un contratto stipulato seguendo la procedura del cottimo fiduciario ai sensi dell'art. 125, comma 10, lett. C), del d.lgs. n. 163 del 2006, avente ad oggetto l'attività di affiancamento alla ditta subentrante nel servizio di informatica, peraltro già compresa nel contratto principale.
SCCLEG/28/2015/PREV	Controllo successivo di legittimità ex art. 10, comma 1, d.lgs. 123/2011. Valutazione della legittimità di un decreto di approvazione di un contratto di appalto di servizi relativi alla partecipazione del Ministero ad un evento fieristico.
SCCLEG/29/2015/PREV	Controllo successivo di legittimità ex art. 10, comma 1, d.lgs. 123/2011. Valutazione della legittimità di un decreto di approvazione di un contratto di appalto di servizi relativi alla partecipazione del Ministero ad un evento fieristico.
SCCLEG/30/2015/PREV	Durata dei contratti di collaborazione stipulati dalle pubbliche amministrazione con personale esterno.
SCCLEG/31/2015/PREV	Durata dei contratti di collaborazione stipulati dalle pubbliche amministrazione con personale esterno.
SCCLEG/32/2015/PREV	Durata dei contratti di collaborazione stipulati dalle pubbliche amministrazione con personale esterno.
SCCLEG/33/2015/PREV	Durata dei contratti di collaborazione stipulati dalle pubbliche amministrazione con personale esterno.
SCCLEG/34/2015/PREV	Durata dei contratti di collaborazione stipulati dalle pubbliche amministrazione con personale esterno.
SCCLEG/35/2015/PREV	Durata dei contratti di collaborazione stipulati dalle pubbliche amministrazione con personale esterno.
SCCLEG/36/2015/PREV	Durata dei contratti di collaborazione stipulati dalle pubbliche amministrazione con personale esterno.
SCCLEG/37/2015/PREV	Durata dei contratti di collaborazione stipulati dalle pubbliche amministrazione con personale esterno.
SCCLEG/38/2015/PREV	Opere pubbliche di competenza statale: Deliberazione CIPE.

Attività degli uffici centrali di controllo

<b>Atti sottoposti al controllo preventivo</b>						
<b>Ufficio</b>	<b>Giacenza (1/1)</b>	<b>Pervenuti</b>	<b>Esaminati</b>	<b>Rimanenza (31/12)</b>	<b>Rilievi emessi</b>	<b>Pareri emessi</b>
P.C.M - Ministeri Giustizia - Affari esteri	163	3.251	3.271	143	166	45
Ministeri Interno - Difesa	328	2.493	2.509	312	182	28
Ministero Economia e Finanze	165	4.118	4.146	137	476	343
Ministeri Sviluppo economico - Politiche agricole, alimentari e forestali	336	4.715	4.841	210	771	142
Ministeri Infrastrutture e trasporti - Ambiente, tutela del territorio e del mare	610	4.400	4.712	298	199	81
Ministeri MIUR - Beni e attività culturali - Salute - Lavoro e politiche sociali	256	5.088	5.140	204	609	92
<b>TOTALE</b>	<b>1.858</b>	<b>24.065</b>	<b>24.619</b>	<b>1.304</b>	<b>2.403</b>	<b>731</b>

<b>Atti sottoposti al controllo successivo (ex art. 10 del D.lgs. 30.6.2011, n. 123)</b>					
<b>Ufficio</b>	<b>Giacenza (1/1)</b>	<b>Pervenuti</b>	<b>Esaminati</b>	<b>Rimanenza (31/12)</b>	<b>Rilievi emessi</b>
P.C.M - Ministeri Giustizia- Affari esteri	-	146	145	1	4
Ministeri Interno e Difesa	6	3	3	6	3
Ministero Economia e Finanze	-	113	113	-	0
Ministeri Sviluppo economico- Politiche agricole, alimentari e forestali	-	5	3	2	5
Ministeri Infrastrutture e trasporti- Ambiente, tutela del territorio e del mare	1	3	2	2	0
Ministeri MIUR- Beni e attività culturali- Salute- Lavoro e politiche sociali	2	4	6	-	4
<b>TOTALE</b>	<b>9</b>	<b>274</b>	<b>272</b>	<b>11</b>	<b>16</b>

## Atti di governo

<i>Uffici di controllo</i>	<i>n. atti</i>
Ministeri Interno e Difesa	11
Ministeri Affari esteri, Giustizia e P.C.M.	15
Ministero economia e finanza	2
Ministeri Sviluppo economico, Politiche agricole alimentari e forestali	8
Ministeri Infrastrutture, Trasporti e Ambiente	6
Ministeri Istruzione, Beni culturali, Salute e Lavoro	6

<i>Atto</i>	<i>Ministero</i>	<i>Oggetto</i>
D.I. 18/12/2014	Interno	Regolamento in materia di assunzione dei testimoni di giustizia in una pubblica amministrazione.
D.P.R. 12/1/2015	Interno	Procedure per il riconoscimento e la revoca della protezione internazionale.
D.P.R. 19/1/2015	Politiche Europee	Corretta applicazione della direttiva relativa agli ascensori e ai montacarichi.
D.M. 29/1/2015	MIUR	Norme per lo svolgimento della seconda prova scritta degli esami di Stato conclusivi dei corsi di studio di istruzione secondaria di secondo grado.
D.P.C.M. 21/1/2015	Salute	Termini non superiori a 90 giorni L. 241/1990.
D.P.R. 30/1/2015	Interno	Riconoscimento dei figli naturali.
D.M. 3/2/2015	Sviluppo economico	Norme per l'amministrazione, la contribuzione e i limiti di intervento del Fondo di garanzia per i mediatori di assicurazione e di riassicurazione.
D.M. 26/2/2015	Giustizia	Regole tecniche e operative per lo svolgimento della vendita dei beni mobili ed immobili con modalità telematiche nei casi previsti dal codice di procedura civile.
D.M. 12/2/2015	Ambiente	Criteri semplificati per la caratterizzazione, messa in sicurezza e bonifica dei punti vendita carburanti.

<i>Atto</i>	<i>Ministero</i>	<i>Oggetto</i>
D.M. 17/2/2015	Economia e finanze	Modalità di applicazione dell'accisa agevolata sul prodotto denominato biodiesel.
D.P.C.M. 20/1/2015	Lavoro	Regolamento di organizzazione degli Uffici di diretta collaborazione del Ministro del lavoro e delle politiche sociali e dell'Organismo indipendente di valutazione della performance.
D.M. 11/3/2015	Giustizia	Disposizioni relative alle forme di pubblicità del codice deontologico e dei suoi aggiornamenti emanati dal Consiglio nazionale forense.
D.M. 24/3/2015	Sviluppo economico	Criteri per l'esecuzione dei controlli metrologici successivi sui contatori di energia elettrica attiva, sui contatori del gas e sui dispositivi di conversione del volume.
D.M. 25/2/2015	Interno	Requisiti di accesso e modalità di svolgimento del concorso pubblico per orchestrale della banda musicale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.
D.M. 24/2/2015	Ambiente	Criteri per la definizione del costo ambientale e del costo della risorsa per i vari settori d'impiego dell'acqua.
D.M. 18/2/2015	Economia e finanze	Individuazione delle finalità, degli obiettivi, dell'organizzazione nonché delle modalità concorsuali per l'accesso al corso superiore di polizia tributaria.
D.M. 20/4/2015	MIUR	Modalità per l'ammissione dei medici alle scuole di specializzazione in medicina.
D.M. 13/4/2015	Interno	Modalità di svolgimento del concorso pubblico per l'accesso al ruolo dei vigili del fuoco in qualità di atleta ai gruppi sportivi del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.
D.P.R. 6/5/2015	Difesa	Disciplina delle attività del Ministero della difesa in materia di cooperazione con altri Stati per i materiali di armamento prodotti dall'industria nazionale.
D.M. 11/5/2015	Difesa	Definizione dei criteri per l'accertamento dell'idoneità delle imprese ai fini dell'iscrizione all'albo delle imprese specializzate in bonifiche da ordigni esplosivi e residuati bellici.
D.M. 8/5/2015	Lavoro	Modifiche in materia di disciplina dell'Osservatorio nazionale delle persone con disabilità.
D.M. 20/5/2015	Sviluppo economico	Criteri di gara per l'affidamento del servizio di distribuzione di gas naturale.

<i>Atto</i>	<i>Ministero</i>	<i>Oggetto</i>
D.I. 11/5/2015	Sviluppo economico	Istituzione dell'archivio informatico integrato di cui si avvale l'IVASS per favorire la prevenzione e il contrasto delle frodi nel settore dell'assicurazione della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore.
D.M. 8/6/2015	Giustizia	Disciplina delle convenzioni in materia di pubblica utilità ai fini della messa alla prova dell'imputato.
D.I. 30/4/2015	Interno	Modifiche alle dotazioni organiche del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.
D.P.C.M. 15/6/2015	Giustizia	Riorganizzazione del Ministero della giustizia e riduzione degli uffici dirigenziali e delle dotazioni organiche.
D.P.R. 26/6/2015	Politiche europee	Funzionamento del Comitato interministeriale per gli affari europei (CIAE), istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.
D.P.R. 2/7/2015	Politiche europee	Funzionamento del Comitato Tecnico di Valutazione (CTV) degli atti dell'Unione europea istituito presso il Dipartimento per le politiche europee.
D.I. 22/7/2015	Affari esteri	Statuto dell'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo.
D.I. 8/7/2015	Sviluppo economico	Regolamento recante criteri e modalità di concessione delle agevolazioni di cui al capo 01, Titolo 1 — sistema degli incentivi all'occupazione-.
D.P.R. 17/7/2015	Presidenza del Consiglio dei Ministri	Adeguamento del regolamento anagrafico della popolazione residente.
D.M. 12/8/2015	Giustizia	Disposizioni per il conseguimento e il mantenimento del titolo di avvocato specialista.
D.M. 12/8/2015	Giustizia	Disposizioni relative alle forme di pubblicità avvio procedure per l'esame di Stato per l'abilitazione all'esercizio della professione di avvocato.
D.I. 10/8/2015	Sviluppo economico	Regolamento riguardante la regola tecnica per la costruzione e la sistemazione degli impianti radioelettrici da installare a bordo delle navi soggette ai requisiti previsti dal GMDS (Sistema globale di soccorso e sicurezza in mare).
D.P.R. 18/8/2015	Infrastrutture	Rimodulazioni tabelle riferite alle circoscrizioni territoriali delle Direzioni marittime di Bari e di Napoli.
D.P.R. 4/8/2015	Sviluppo economico	Disciplina dei titoli e dei marchi di identificazione dei metalli preziosi.

<i>Atto</i>	<i>Ministero</i>	<i>Oggetto</i>
D.P.C.M. 29/9/2015	Presidenza del Consiglio dei Ministri	Fascicolo Sanitario elettronico.
D.M. 25/9/2015	Interno	Codice in materia di protezione dei dati personali.
D.P.R. 7/10/2015	Giustizia	Disposizioni in materia di modalità di calcolo e liquidazione dei compensi degli amministratori giudiziari iscritti nell'albo.
D.M. 6/8/2015	Salute	Aggiornamento del decreto recante "Disciplina igienica degli imballaggi, recipienti, utensili destinati a venire a contatto con le sostanze alimentare o con sostanze d'uso personale" limitatamente agli acciai inossidabili.
D.I. 15/10/2015	Sviluppo economico	Regolamento di attuazione relativo agli apparecchi elettromeccanici utilizzati per l'attività di estetista.
D.P.R. 17/9/2015	Infrastrutture	Regolamento recante l'individuazione degli aeroporti di interesse nazionale, a norma dell'art. 698 del codice della navigazione.
D.P.C.M. 25/11/2015	Presidenza del Consiglio dei Ministri	Determinazione del trattamento economico dei docenti della Scuola nazionale dell'amministrazione (SNA).
D.M. 1°/11/2015	Infrastrutture	Norme regolamentari in materia di revisioni periodiche, di adeguamenti tecnici e di varianti costruttive per i servizi di pubblico trasporto effettuati con funivie, funicolari, sciovie e slittinovie destinate al trasporto di persone.
D.I. 3/12/2015	Affari esteri	Modifiche al decreto relativo all'organizzazione, il funzionamento e la gestione finanziaria ed economico patrimoniale degli istituti italiani di cultura all'estero.
D.M. 1°/12/2015	Infrastrutture	Sistema di riqualificazione elettrica destinato ad equipaggiare autovetture M e NI.
D.P.R. 17/12/2015	Difesa	In materia di parametri fisici per l'ammissione ai concorsi per il reclutamento nelle Forze armate, nelle Forze di polizia a ordinamento militare e civile e nel Corpo nazionale dei vigili del fuoco.
D.I. 30111/2015	Interno	In materia di iscrizione agli elenchi provinciali delle Associazioni e delle Organizzazioni antiracket e antiusura.

## Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato

---

<i>Deliberazione</i>	<i>Argomento</i>
SCCGAS/1/2015/GEST	Piani strategici nazionali e programmi di interventi urgenti per la riduzione del rischio idrogeologico del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.
SCCGAS/2/2015/GEST	Relazione sulla gestione delle autovetture di servizio da parte delle amministrazioni dello Stato nell'ambito delle disposizioni di riduzione del relativo numero e della pertinente spesa.
SCCGAS/3/2015/GEST	Analisi dello stato di attuazione degli investimenti per l'ammodernamento e il potenziamento della rete ferroviaria Metro-Campania Nord-Est, già "ferrovia Alifana".
SCCGAS/4/2015/GEST	L'attuazione del programma triennale nazionale della pesca e dell'acquacoltura 2013-2015.
SCCGAS/5/2015/GEST	Gli istituti dell'interpello fiscale.
SCCGAS/6/2015/GEST	L'attività del commissario straordinario del governo per le problematiche connesse all'affollamento degli istituti carcerari.
SCCGAS/7/2015/GEST	Stato di attuazione del piano per la dematerializzazione delle procedure amministrative in materia di istruzione, università e ricerca.
SCCGAS/8/2015/GEST	Destinazione e gestione dell'8 per mille: le misure consequenziali finalizzate alla rimozione delle disfunzioni rilevate.
SCCGAS/9/2015/GEST	Destinazione e gestione del 5 per mille dell'Irpef: le azioni intraprese a seguito delle deliberazioni della Corte dei conti.
SCCGAS/10/2015/GEST	Gli alloggi di servizio del Ministero della difesa.
SCCGAS/11/2015/GEST	La gestione dei contratti pubblici segreti anno 2014.
SCCGAS/12/2015/GEST	L'attuazione di iniziative e progetti ambientali in Cina, nell'ambito del programma Sicp ( <i>sino-italian cooperation program for environmental protection</i> ).

<i>Deliberazione</i>	<i>Argomento</i>
SCCGAS/13/2015/GEST	Le misure di sostegno alle emittenti radiofoniche e televisive in ambito locale (art. 45 l. n. 448/1998).
SCCGAS/14/2015/GEST	L'attività degli istituti italiani di cultura all'estero (2011-2014).
SCCGAS/15/2015/GEST	Ammodernamento della strada statale 131 "Carlo felice" (Sardegna) tra il km. 23,885 e il km. 47,500.
SCCGAS/16/2015/GEST	La gestione amministrativa dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici (Avcp). Esercizi 2011-2014.
SCCGAS/17/2015/GEST	Gli archivi di deposito delle amministrazioni statali e la <i>spending review</i> .
SCCGAS/18/2015/GEST	La superstrada "Pedemontana veneta".
SCCGAS/19/2015/GEST	Gli esiti del controllo eseguito nel 2014 sulla gestione delle amministrazioni dello Stato.

## Sezione del controllo sugli Enti

<i>Attività di referto 2015</i>	
Enti controllati al 31/12/2015:	303
Enti sui quali si è riferito	251
Referti al Parlamento	127
Altre deliberazioni (Istruttorie, di programma, ecc.)	2

<i>Deliberazione</i>	<i>Oggetto</i>
SCE/1/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria di ENAV S.p.A., per l'esercizio 2013.
SCE/2/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria della Fondazione Museo nazionale della scienza e della tecnologia "Leonardo Da Vinci", per l'esercizio 2013.
SCE/3/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Autorità portuale di Ancona, per l'esercizio 2013.
SCE/4/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria della Cassa Depositi e prestiti S.p.A., per l'esercizio 2013.
SCE/5/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria della Fondazione "Rossini opera Festival", per l'esercizio 2013.
SCE/6/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria della Società italiana per l'organizzazione internazionale (SIOI), per l'esercizio 2013.
SCE/7/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria sull'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (ISVAP), per l'esercizio 2012.
SCE/8/2015/INPR	Programma della Sezione del controllo sugli enti per l'anno 2015.
SCE/9/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria di Italia lavoro SpA, per l'esercizio 2013.
SCE/10/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'ENIT- Agenzia nazionale del turismo, l'esercizio 2013.

<i>Deliberazione</i>	<i>Oggetto</i>
SCE/11/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Agenzia spaziale italiana (ASI), per l'esercizio 2013.
SCE/12/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Ente nazionale di previdenza ed assistenza della professione infermieristica (ENPAPI), per l'esercizio 2013.
SCE/13/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria del Museo storico della fisica e Centro studi e ricerche "Enrico Fermi", per l'esercizio 2013.
SCE/14/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), per gli esercizi 2012 e 2013.
SCE/15/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria della Fondazione "La Triennale di Milano", per l'esercizio 2013.
SCE/16/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria della Cassa nazionale di previdenza ed assistenza a favore dei ragionieri e periti commerciali, per l'esercizio 2013.
SCE/17/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria di Poste italiane S.p.A., per l'esercizio 2013.
SCE/18/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria degli Enti Parco Nazionali: Monti Sibillini, Dolomiti Bellunesi, Foreste Casentinesi, Monte Falterona e Campigna, Pollino, Val Grande, per l'esercizio 2013.
SCE/19/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria sull'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali (AGE.NA.S), per l'esercizio 2013.
SCE/20/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria RAI-Radiotelevisione italiana S.p.A., per l'esercizio 2013.
SCE/21/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Opera nazionale figli degli aviatori (ONFA), per gli esercizi dal 2010 al 2013.
SCE/22/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria del Centro internazionale radio medico (CIRM), per l'esercizio 2013.
SCE/23/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria sulla Fondazione Istituto italiano di tecnologia (I.I.T.), per l'esercizio.2013.
SCE/24/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria su SOGESID S.p.A., per l'esercizio 2013.
SCE/25/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria di EQUITALIA S.p.A., per l'esercizio 2013.
SCE/26/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria sulla Fondazione Centro italiano di studi sull'Alto Medioevo (CISAM), per gli esercizi dal 2011 al 2013.
SCE/27/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria sulla Fondazione Ente Ville Vesuviane (EVV), per l'esercizio 2012.

<i>Deliberazione</i>	<i>Oggetto</i>
SCE/28/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria della Fondazione Istituto nazionale del dramma antico (INDA) ONLUS, per l'esercizio 2013.
SCE/29/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria del Centro italiano di ricerche aerospaziali (CIRA) SpA, per l'esercizio 2013.
SCE/30/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Istituto della Enciclopedia italiana G. Treccani S.p.A., per l'esercizio 2013.
SCE/31/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria del CONI Servizi S.p.A., per l'esercizio 2013.
SCE/32/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria del Comitato olimpico nazionale Italiano (CONI), per l'esercizio 2013.
SCE/33/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL), per l'esercizio 2013.
SCE/34/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Istituto nazionale di fisica nucleare (INFN), per l'esercizio 2013.
SCE/35/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria su SACE SPA, Servizi assicurativi del commercio estero, per gli esercizi 2012 e 2013.
SCE/36/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Unione nazionale ufficiali in congedo d'Italia (UNUCI), per gli esercizi dal 2010 al 2013.
SCE/37/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Autorità portuale di Palermo, per l'esercizio 2013.
SCE/38/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Istituto nazionale di alta matematica "Francesco Severi" (INdAM), per l'esercizio 2013.
SCE/39/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria della GSE Spa - Gestore per i servizi energetici, per l'esercizio 2012.
SCE/40/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Ente Parco nazionale delle Cinque Terre, per gli esercizi dal 2011 al 2013.
SCE/41/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria della Cassa di previdenza e assistenza tra i dipendenti dell'ex Ministero dei trasporti e della navigazione, per l'esercizio 2013.
SCE/42/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Ente nazionale di previdenza ed assistenza dei veterinari (ENPAV), per l'esercizio 2013.
SCE/43/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria del Fondo di assistenza per i finanziari (FAF), per gli esercizi dal 2011 al 2013.
SCE/44/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria delle Fondazioni lirico-sinfoniche n.14, per l'esercizio 2013.

<i>Deliberazione</i>	<i>Oggetto</i>
SCE/45/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria del Centro servizi, assistenza, studi e formazione per l'ammodernamento delle P.A.- FORMEZ PA, per l'esercizio 2013.
SCE/46/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Ente "Parco nazionale della Majella", per l'esercizio 2013.
SCE/47/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Ente "Parco nazionale del Gargano", per l'esercizio 2013.
SCE/48/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria di FINTECNA Spa, per l'esercizio 2013.
SCE/49/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria sul Consorzio interuniversitario lombardo per l'elaborazione automatica (CILEA) per l'esercizi 2012-2013 (fino 21 luglio 2013).
SCE/50/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Ente nazionale per il Microcredito (ENM) per l'esercizio 2013.
SCE/51/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria della Concessionaria servizi assicurativi pubblici (CONSAP S.p.A.), per l'esercizio 2013.
SCE/52/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Autorità portuale di Napoli, per gli esercizi 2012 e 2013.
SCE/53/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria della società SO.G.I.N. S.p.A., per esercizio 2013.
SCE/54/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo (ANSV), per l'esercizio 2013.
SCE/55/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Istituto nazionale di studi romani, per l'esercizio 2013.
SCE/56/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Autorità portuale di Olbia a Golfo Aranci, per l'esercizio 2013.
SCE/57/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria sull'Ente nazionale di previdenza ed assistenza dei medici e degli odontoiatri (ENPAM), per l'esercizio 2013.
SCE/58/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria sul Fondo agenti spedizionieri e corrieri (FASC), per l'esercizio 2013.
SCE/59/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria della Società per lo sviluppo dell'arte, della cultura e dello spettacolo (ARCUS S.p.A.), per l'esercizio 2013.
SCE/60/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Ente Nazionale risi per l'esercizio 2014.

<i>Deliberazione</i>	<i>Oggetto</i>
SCE/61/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria di ENEL S.p.A., per l'esercizio 2013.
SCE/62/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria della Cassa nazionale di previdenza ed assistenza forense, per gli esercizi 2012 e 2013.
SCE/63/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Ente Parco nazionale della Sila, per gli esercizi dal 2011 al 2013.
SCE/64/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Ente Parco nazionale dell'Appennino Lucano - Val d'Agri-Lagonegrese, per l'esercizio 2013.
SCE/65/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare (ISMEA), per l'esercizio 2013.
SCE/66/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'ONAOSI, per l'esercizio 2014.
SCE/67/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria del Ente Parco Nazionale del Circeo, per gli esercizi 2012 e 2013.
SCE/68/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria del Parco Nazionale Gran Paradiso, per l'esercizio 2013.
SCE/69/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Accademia della crusca, per l'esercizio 2013.
SCE/70/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti italiani "G. Amendola" (INPGI).
SCE/71/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Istituto nazionale di astrofisica (INAF), per gli esercizi 2012 e 2013.
SCE/72/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Acquedotto Pugliese S.p.A., per l'esercizio dal 2011 al 2013.
SCE/73/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'INARCASSA, per l'esercizio 2013.
SCE/74/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria della Fondazione - La Quadriennale di Roma, per gli esercizi 2012 e 2013.
SCE/75/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A., per l'esercizio 2013.
SCE/76/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Ente "Parco Nazionale Arcipelago Toscano", per l'esercizio 2013.
SCE/77/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria della CONSIP S.p.A., per l'esercizio 2013.

<i>Deliberazione</i>	<i>Oggetto</i>
SCE/78/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria della Società Generale d'Informatica S.p.A. (SO.GE.I), per l'esercizio 2013.
SCE/79/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria degli Istituti Fisioterapici Ospitalieri (IFO), per l'esercizio 2013.
SCE/80/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Autorità portuale di Savona, per l'esercizio 2013.
SCE/81/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria della Rete Autostrade Mediterranee (R.A.M.), per l'esercizio 2013.
SCE/82/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Autorità portuale di Manfredonia, per gli esercizi dal 2010 al 2013.
SCE/83/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Ente Autonomo Parco Nazionale d'Abruzzo, Lazio e Molise, per gli esercizi 2012 e 2013.
SCE/84/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Istituto Nazionale di Ricerca Metrologica (I.N.R.I.M), per l'esercizio 2013.
SCE/85/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria del Consorzio per l'area di ricerca scientifica e tecnologica di Trieste, per l'esercizio 2013.
SCE/86/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria del Fondo di previdenza del personale del Ministero dell'Economia e delle Finanze, per l'esercizio 2014.
SCE/87/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Ente nazionale di previdenza e di assistenza Farmacisti (ENPAF), per l'esercizio 2014.
SCE/88/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria del Consiglio nazionale delle ricerche (CNR), per l'esercizio 2013.
SCE/89/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria di ANAS S.p.A., per l'esercizio 2013.
SCE/90/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria della Lega navale italiana, per l'esercizio 2013.
SCE/91/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria di Difesa Servizi S.p.A., per gli esercizi dal 2011 al 2013.
SCE/92/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria della Cassa italiana di previdenza ed assistenza dei geometri liberi professionisti (CIPAG), per l'esercizio 2014.
SCE/93/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria della Fondazione La Biennale di Venezia, per l'esercizio 2014.
SCE/94/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria del Unione nazionale mutilati per servizio (UNMS), per gli esercizi 2012 e 2013.

<i>Deliberazione</i>	<i>Oggetto</i>
SCE/95/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria della Fondazione Museo nazionale della scienza e della tecnologia Leonardo da Vinci, per l'esercizio 2014.
SCE/96/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria della Cassa nazionale del notariato, per l'esercizio 2013.
SCE/97/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Istituto superiore di sanità, per gli esercizi 2013 e 2014.
SCE/98/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria della Fondazione ENASARCO – Ente nazionale di assistenza per gli agenti e rappresentanti di commercio, per gli esercizi dal 2012 al 2014.
SCE/99/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Ente Parco nazionale dell'Alta Murgia, per l'esercizio 2013.
SCE/100/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Ente di previdenza ed assistenza pluricategoriale (EPAP), per l'esercizio 2014.
SCE/101/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria della Fondazione Rossini Opera Festival (ROF), per l'esercizio 2014.
SCE/102/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria del Consiglio per la ricerca e la sperimentazione in agricoltura (CRA), per l'esercizio 2013.
SCE/103/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Autorità portuale di Messina, per gli esercizi 2012 e 2013.
SCE/104/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Autorità portuale di Marina di Carrara, per gli esercizi dal 2010 al 2014.
SCE/105/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria del Fondo di assistenza per il personale della Polizia di Stato (F.A.P.P.A.S.), per l'esercizio 2013.
SCE/106/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Ente Parco Nazionale Appennino Tosco-Emiliano, per gli esercizi 2011 – 2012 - 2013.
SCE/107/2015/RGES	Modifiche delle norme di organizzazione interna della Sezione.
SCE/108/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Istituto italiano di Tecnologia (IIT), per l'esercizio 2014.
SCE/109/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria della Fondazione Centro internazionale di studi di architettura “Andrea Palladio” (CISA), per gli esercizi 2013 e 2014.
SCE/110/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Istituto Luce - Cinecittà s.r.l., per l'esercizio 2014.
SCE/111/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria della Società per lo sviluppo del mercato dei fondi pensione p.a. (MEFOP S.p.A.), per gli esercizi 2013 e 2014.
SCE/112/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria di Equitalia S.p.A., per l'esercizio 2014.

<i>Deliberazione</i>	<i>Oggetto</i>
SCE/113/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Istituto nazionale di economia agraria (INEA), per gli esercizi 2013 e 2014.
SCE/114/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria del Club Alpino Italiano (CAI), per l'esercizio 2014.
SCE/115/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria della Fondazione Istituto nazionale del dramma antico (INDA), per l'esercizio 2014.
SCE/116/2016/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Istituto italiano di studi germanici (IISG), per gli esercizi 2013 e 2014.
SCE/117/2016/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'EUR S.p.A., per l'esercizio 2013.
SCE/118/2016/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Unione italiana delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura (UNIONCAMERE), per l'esercizio 2013.
SCE/119/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Ente nazionale di assistenza al volo - Enav SpA, per l'esercizio 2014.
SCE/120/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'ENPAPI per l'esercizio 2014.
SCE/121/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Autorità portuale di Civitavecchia per gli esercizi dal 2012 al 2014.
SCE/122/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori (Isfol), per gli esercizi 2013 e 2014.
SCE/123/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria della Cassa previdenza forze armate, per gli esercizi 2013 e 2014.
SCE/124/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria del Museo storico della fisica e centro studi e ricerche Enrico Fermi, per l'esercizio 2014.
SCE/125/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Istituto nazionale di fisica nucleare (INFN), esercizio 2014.
SCE/126/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria del Centro italiano di ricerche aerospaziali (CIRA SCpA), per l'esercizio 2014.
SCE/127/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria del Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA, per l'esercizio 2013.
SCE/128/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria della Società italiana per l'organizzazione internazionale (Sioi), per l'esercizio 2014.
SCE/129/2015/RGES	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Associazione per lo sviluppo dell'industria nel mezzogiorno (Svimez), per l'esercizio 2014.

## Sezione delle autonomie

---

### Referti al Parlamento

<i>Deliberazione</i>	<i>Oggetto</i>
16/2015/SEZAUT/FRG	La spesa per il personale degli enti territoriali - analisi della consistenza numerica e funzionale del personale e della relativa spesa di regioni, province e comuni nel triennio 2011/2013.
17/2015/SEZAUT/FRG	Il riordino delle Province – Aspetti ordinamentali e riflessi finanziari.
24/2015/SEZAUT/FRG	Referto 2015 sugli organismi partecipati degli enti territoriali. Osservatorio sugli Organismi partecipati/controllati dai Comuni, Province e Regioni e relative analisi.
25/2015/SEZAUT/FRG	Relazione sugli andamenti della finanza territoriale - Analisi dei flussi di cassa: Esercizio 2014.

### Audizioni

<i>Data</i>	<i>Oggetto</i>
23 aprile 2015	Audizione presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali sulle problematiche concernenti l'attuazione degli statuti delle Regioni ad autonomia speciale.
22 ottobre 2015	Audizione presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale: "L'utilizzazione delle anticipazioni di liquidità nei bilanci degli enti territoriali".
1 dicembre 2015	Audizione presso la Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati: "La gestione associata delle funzioni dei servizi comunali".

## Coordinamento delle Sezioni regionali di controllo

<i>Deliberazione</i>	<i>Oggetto</i>
1/SEZAUT/2015/INPR	Programma delle attività di controllo della Sezione delle autonomie per l'anno 2015.
4/2015/SEZAUT/INPR	Linee di indirizzo per il passaggio alla nuova contabilità delle Regioni e degli Enti locali (d.lgs. n. 118/2011, integrato e corretto dal d.lgs. n. 126/2014).
5/2015/SEZAUT/INPR	Linee guida e il relativo questionario per le relazioni dei Collegi dei revisori dei conti presso le Regioni sui rendiconti regionali per l'esercizio 2014, secondo le procedure di cui all'articolo 1, commi 166 e seguenti, legge 23 dicembre 2005, n. 266, richiamato dall'art. 1, comma 3, decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213.
6/2015/SEZAUT/INPR	Linee guida per le relazioni dei revisori dei conti sui bilanci di previsione delle Regioni per l'anno 2015, secondo le procedure di cui all' art. 1, commi 166 e seguenti, legge 23 dicembre 2005, n. 266, richiamato dall' art. 1, comma 3, d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213.
7/2015/SEZAUT/INPR	Linee guida per la relazione annuale del Presidente della Regione sul sistema dei controlli interni e sui controlli effettuati nell'anno 2014 (art. 1, comma 6, d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213).
8/2015/SEZAUT/INPR	Risoluzione alla questione relativa al rinvio, nella procedura di riequilibrio, operato dall'art. 243-bis, comma 8 lett. g) del TUEL all'art. 259, comma 6, ad integrazione delle linee guida e dei criteri per l'istruttoria del piano di riequilibrio finanziario pluriennale ex art. 243-quater del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL) come introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera r) del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, approvati con deliberazione n. 16/SEZAUT/2012/INPR di questa Sezione delle autonomie.
13/2015/SEZAUT/INPR	Linee guida e relativi questionari per gli organi di revisione economico finanziaria degli enti locali per l'attuazione dell'articolo 1, commi 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005, n. 266. Rendiconto della gestione 2014.
14/2015/SEZAUT/INPR	Linee di indirizzo, tempi e modalità degli adempimenti cui sono tenuti gli enti per la trasmissione telematica dei rendiconti 2014 in formato XML. – SIRTEL.
20/2015/SEZAUT/INPR	Linee guida e questionario per la relazione dei collegi sindacali degli enti del servizio sanitario nazionale sul bilancio di esercizio 2014 ai sensi dell'art. 1, c. 170, legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006), e dell'art. 1, c. 3 del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213.
23/2015/SEZAUT/INPR	Differimento al 31 agosto 2015 dei termini, fissati nella deliberazione n. 14/SEZAUT/2015/INPR del 9 aprile 2015, per la trasmissione telematica del rendiconto per l'esercizio 2014.
31/2015/SEZAUT/INPR	Linee di indirizzo in tema di gestione di cassa delle entrate vincolate e destinate alla luce del d.l. n. 267/2000 e del d.lgs. n. 118/2011, modificato ed integrato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126.
32/2015/SEZAUT/INPR	Linee di indirizzo su aspetti significativi dei bilanci preventivi 2015 nel contesto della contabilità armonizzata.

## Questioni di massima

<i>Deliberazioni</i>	<i>Oggetto</i>
2/2015/SEZAUT/QMIG	Corretta applicazione dell'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010, riguardante le limitazioni al tetto di spesa del 2009 per il lavoro flessibile agli enti in regola con l'obbligo di ridurre la spesa di personale, di cui ai commi 557 e 562 dell'art. 1 della legge n. 296/2006.
3/2015/SEZAUT/QMIG	Modalità di calcolo dei compensi degli amministratori, con specifico riferimento alla perdurante vigenza del meccanismo previsto dall'art. 2 comma 1 lett. b) del d.m. 119/2000.
9/2015/SEZAUT/QMIG	Corretta applicazione della disciplina recata dall'art. 1, commi 563-568, l. 27 dicembre 2013, n. 147, in materia di mobilità del personale dipendente da società controllate direttamente o indirettamente dalle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, o dai loro enti strumentali.
10/2015/SEZAUT/QMIG	Corretta determinazione del corrispettivo relativo alla trasformazione del diritto di superficie in diritto di proprietà. Legge 147/2013, art. 1 comma 392.
11/2015/SEZAUT/QMIG	Corretta interpretazione del comma 7-ter art. 93 del d.lgs. n. 163/2006.
12/2015/SEZAUT/QMIG	Corretta attuazione degli obblighi previsti dall'art. 61, commi 9 e 17, del d.l. n. 112/2008. Individuazione dell'ente pubblico cui riversare la metà del compenso professionale per collaudo o arbitrato, nel caso in cui il soggetto incaricato sia dipendente di altra amministrazione.
15/2015/SEZAUT/QMIG	Decurtazione dell'indennità di fine mandato del Sindaco, degli emolumenti del responsabile del servizio finanziario o del segretario generale del Comune.
18/2015/SEZAUT/QMIG	Contrasto interpretativo sul comma 2-bis dell'art.18 del d.l. 112/2008.
19/2015/SEZAUT/QMIG	Corretta interpretazione dell'art. 1, co. 424, L. n. 190/2014.
21/2015/SEZAUT/QMIG	Diritti di rogito dei segretari comunali - Corretta interpretazione dell'art. 10, comma 2-bis, del d.l. n. 90/2014.
22/2015/SEZAUT/QMIG	Vincoli da applicare sulle somme accantonate a titolo di previdenza complementare per la polizia municipale.
26/2015/SEZAUT/QMIG	Corretta interpretazione del co. 424 dell'art. 1 della legge n. 190/2014 (legge di stabilità 2015).

<i>Deliberazioni</i>	<i>Oggetto</i>
27/2015/SEZAUT/QMIG	Limiti assunzionali - corretta interpretazione dell'art. 1, co. 557, L. 27 dicembre 2006, n. 296, a seguito dell'introduzione del co. 557 quater ad opera dell'art. 3, comma 5 bis, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90.
28/2015/SEZAUT/QMIG	Limiti assunzionali - corretta interpretazione dell'art. 3, comma 5 e comma 5-quater, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114.
29/2015/SEZAUT/QMIG	Corretta interpretazione del comma 3 dell'art. 6 del decreto legge n. 78/2010 convertito dalla l. n. 122/2010 – Riduzione costi amministrativi.
30/2015/SEZAUT/QMIG	Art. 3, l. 24 dicembre 2003, n. 350, e artt. 75 e 62, d.lgs. 1182011. Concessione di garanzie – Indebitamento e Armonizzazione.
33/2015/SEZAUT/QMIG	Principi di diritto sulla corretta contabilizzazione, nei bilanci degli enti locali soggetti alle regole dell'armonizzazione contabile, dell'anticipazione di liquidità trasferita ai sensi del d.l. n. 35/2013.

## Sezioni regionali di controllo

<i>Tipologia e oggetto della decisione</i>	<i>Quantità</i>
Decisione di parifica (art. 1, comma 5, del DL n. 174/2012)	21
Deliberazioni sui bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi della regione (art. 1, comma 3, e 4, del DL n. 174/2012)	30
Deliberazioni sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali (art. 1, comma 2, del DL n. 174/2012)	18
Deliberazioni sul sistema dei controlli interni della regione (art. 1, comma 6, del DL n. 174/2012)	4
Deliberazioni sui rendiconti dei gruppi consiliari (art. 1, commi 10 e ss, del DL n. 174/2012)	230
Pronunce sugli enti del SSR (art. 1, c. 170, della l. n. 266/2005 e art. 1, comma 3 del DL n. 174/2012)	72
Pronunce sugli enti locali (art. 1, c. 166, della l. n. 266/2005 e art. 148-bis Tuel)	1.981
Deliberazioni sugli enti locali ex art. 148 del Tuel	347
Deliberazioni ex art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 149/2011	47
Deliberazioni ex artt. 243-bis e ss. del Tuel	79
Pareri (art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003)	878
Deliberazioni di controllo preventivo e successivo di legittimità	57
Deliberazioni di controllo sulla gestione	38
Altre deliberazioni	522
<b>TOTALE</b>	<b>4.324</b>

## *Giudizi di parifica dei rendiconti generali delle Regioni*

<i>Sezione Regionale</i>	<i>Deliberazione</i>	<i>Descrizione</i>
Abruzzo	191/2015/FRG	Pronuncia di accertamento negativo nei confronti della Regione Abruzzo con segnalazione al Presidente del Consiglio dei Ministri, per le iniziative di competenza
Basilicata	34/2015/PARI	Parifica parziale del rendiconto generale relativo all'esercizio 2014, con l'eccezione delle poste dello Stato patrimoniale relative a Riserve da capitale, al Totale Patrimonio netto, ai Debiti da finanziamento, ai Debiti v/ banche e tesoriere, ai Debiti v/ altri finanziatori, al Totale Debiti.
Calabria	61/2015/PARI	Parifica parziale del rendiconto generale relativo all'esercizio, con le eccezioni e le riserve motivatamente indicate e relative alla non corretta contabilizzazione in uscita dell'anticipazione di liquidità ex art 3 co. 2, d.l. n 35/2013 conv. in l.n.164/2013 e alla consistenza, avuto riguardo alla sua composizione, dell'avanzo di amministrazione.
Campania		Istruttoria in corso/rinnovo Giunta regionale.
Emilia Romagna	122/2015/PARI	Parifica del rendiconto generale per l'esercizio 2014.
Friuli Venezia Giulia	95/2015/PARI	Parifica del rendiconto generale per l'esercizio 2014.
Lazio	180/2015/PARI	Parifica parziale generale relativo all'esercizio 2014, con l'eccezione del quadro riassuntivo del disavanzo finanziario risultante dal prospetto della proposta di legge di approvazione del rendiconto stesso, per effetto della irregolare contabilizzazione delle anticipazione di liquidità ex d.l. n. 35 del 2013, di cui alla parte motiva; del Fondo Svalutazione Crediti; dei Conti d'Ordine dello Stato patrimoniale 2014.
Liguria	56/2015/PARI	Parifica parziale del rendiconto generale per l'esercizio 2014, con esclusione di alcune voci del conto di bilancio e del conto del patrimonio.
Lombardia	225/2015/PARI	Parifica del rendiconto generale per l'esercizio 2014, con indicazione, nella relazione, di osservazioni in merito alla legittimità e alla regolarità della gestione nonché di suggerimenti di modificazioni e riforme ritenute opportune al fine di assicurare, in particolare, l'equilibrio del bilancio e di migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa.
Marche	183/2015/PARI	Parifica del rendiconto 2014, con raccomandazioni.

## *Giudizi di parifica dei rendiconti generali delle Regioni*

Molise	113/2015/PARI	Parifica del rendiconto generale per l'esercizio 2014. Osservazioni in merito alla legittimità e alla regolarità della gestione nonché indicazione di misure correttive ritenute necessarie al fine di assicurare, in particolare, l'equilibrio del bilancio e di migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa.
Piemonte	144/2015/PARI	A seguito della sospensione del giudizio e della sentenza della Corte costituzionale n. 181/2015, si accerta, per l'esercizio 2016 il complessivo disavanzo finanziario della Regione Piemonte al 31/12/2013 già determinato nella deliberazione n. 237/2014, ricalcolato in conformità della sentenza della Consulta e accerta il saldo negativo fra attività e passività del conto del patrimonio
	159/2015/PARI	Parifica del rendiconto generale per l'esercizio 2014 con l'eccezione: 1) del quadro riassuntivo del disavanzo finanziario, come risultante dal prospetto riportato all'art. 4 del D.D.L. di approvazione del rendiconto stesso e nell'annesso Allegato 2) del prospetto del Conto del Patrimonio denominato "Riassunto dei conti generali (passività)" che espone una eccedenza delle attività al 31 dicembre 2014.
Puglia	136/2015/PARI	Parifica, nelle sue componenti del conto del bilancio e del conto del patrimonio, il rendiconto generale per l'esercizio 2014.
Sardegna Sezioni riunite	1/2015/PARI	Parifica del Rendiconto generale per l'esercizio 2014. Nella relazione unita alla presente decisione sono contenute le osservazioni sul modo con il quale l'Amministrazione regionale si è conformata alle leggi, nonché i suggerimenti in ordine alle modifiche e alle riforme che la Corte ha ritenuto opportune.
Regione siciliana Sezioni riunite	2/2015/PARI	La Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana ha dichiarato regolare il conto del bilancio della Regione siciliana per l'esercizio 2014.
Toscana	231/2015/PARI	Parifica nelle sue componenti del conto del bilancio e del conto del patrimonio del rendiconto generale per l'esercizio 2014.
Trentino Alto Adige Südtirol Sezioni riunite	1/2015/PARI	Parifica parziale del rendiconto generale per l'esercizio 2014 della Regione Trentino Alto Adige/Südtirol, con esclusione del Conto generale del patrimonio.
Trentino Alto Adige Südtirol Sezioni riunite	2/2015/PARI	Parifica parziale del rendiconto generale della Provincia autonoma di Trento - esercizio 2014 - con esclusione del conto del patrimonio, dei capitoli di spesa inerenti al Programma Europeo FESR e con dichiarazione di errata contabilizzazione del prestito regionale.
Trentino Alto Adige Südtirol Sezioni riunite	3/2015/PARI	Parifica parziale del Rendiconto generale della Provincia autonoma di Bolzano, esercizio 2014, con esclusione di alcuni capitoli di entrata.

### *Giudizi di parifica dei rendiconti generali delle Regioni*

Umbria	118/2015/PARI	Parifica del rendiconto generale per l'esercizio 2014. La Corte ha accertato la mancata allegazione dei rendiconti degli enti ed organismi partecipati dipendenti dalla Regione, di cui all'art. 52, comma 1, legge di contabilità regionale n. 13/2000.
Valle d'Aosta		In assenza della emanazione delle disposizioni legislative attuative ai sensi dell'art. 1, co. 11, d.l. n. 174/2012, la Regione autonoma della Valle d'Aosta non parifica.
Veneto	558/2015/PARI	Parifica parziale del rendiconto generale per l'esercizio 2014, con esclusione di alcune voci del conto di bilancio e del conto del patrimonio.

### *Attività di controllo di legittimità*

<b>Pendenti iniziali</b>	<b>Introdotti</b>	<b>Esaminati</b>	<b>Rimanenza</b>
793	20.001	19.723	1.071

I dati delle singole Sezioni verranno pubblicati, a cura delle medesime, in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2016, presso la rispettiva sede regionale.

## Sezioni riunite in sede deliberante e consultiva

---

<i>Deliberazione</i>	<i>Tipologia</i>
1/2015/CONS	Parere sullo "Schema di Regolamento concernente l'amministrazione e la contabilità delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 4, comma 3, lettera b), del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91"
2/2015/CONS	Problematiche interpretative e applicative del parere n.2/2014/CONS reso dalle Sezioni Riunite sulla procedura di presentazione del conto giudiziale da parte di Equitalia s.p.a. in qualità di agente della riscossione delle entrate erariali.
3/2015/CONS	Parere sullo schema di d.P.R. recante modifiche al d.P.R. 15 luglio 1988, n. 305: "Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige per l'istituzione delle sezioni di controllo della Corte dei conti di Trento e di Bolzano e per il personale ad esse addetto" e al d.lgs. 18 luglio 2011, n. 142 "Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige recanti delega di funzioni legislative ed amministrative statali alla Provincia di Trento in materia di Università degli studi"

---

## Sezioni riunite in sede giurisdizionale

<i>Quantità</i>	<i>Tipologia</i>
5	Questioni di massima
6	Regolamenti di competenza (ordinanza)
<b>Speciale composizione</b>	
16	Piani di riequilibrio di enti locali
11	Rendiconti di Gruppi consiliari regionali e di province autonome
38	Ricorsi avverso l'inclusione nell'elenco ISTAT

## Sezioni centrali d'appello e Sezione d'appello per la Regione Siciliana

<i>Giudizi di responsabilità e di conto</i>				
<i>Tipologia</i>	<i>Pendenti</i>	<i>Pervenuti</i>	<i>Definiti</i>	<i>Rimanenza</i>
Istanza del Procuratore generale	473	148	107	514
Istanza di parte	2.368	845	920	2.293
Totale	2.841	993	1.023	2.807

<i>Istanze di definizione ex art 1 commi 231, 232, 233, legge 266/2005</i>			
<i>Pendenti</i>	<i>Istanze presentate</i>	<i>Istanze accolte</i>	<i>Istanze rigettate o inammissibili</i>
48	155	94	75

<i>Giudizi in materia pensionistica</i>				
<i>Pendenti</i>	<i>Pervenuti</i>	<i>Definiti</i>	<i>Rimanenza</i>	
519	913	2.383	3.679	

## Sezioni giurisdizionali regionali

### Attività svolta in materia di responsabilità e conto

<i>Giudizi</i>			
<i>Pendenti (1/1)</i>	<i>Pervenuti</i>	<i>Definiti</i>	<i>Rimanenza (31/12)</i>
2.453	2.129	2.078	2.504

### Attività svolta in materia pensionistica

<i>Giudizi</i>											
<i>Pendenti (1/1)</i>			<i>Sopravvenuti</i>			<i>Definiti</i>			<i>Rimanenza (31/12)</i>		
<i>Civili</i>	<i>Militari</i>	<i>Guerra</i>	<i>Civili</i>	<i>Militari</i>	<i>Guerra</i>	<i>Civili</i>	<i>Militari</i>	<i>Guerra</i>	<i>Civili</i>	<i>Militari</i>	<i>Guerra</i>
5.526	2.271	5.118	1.875	989	96	3.357	1.451	4.720	4.043	1.810	494
12.915			2.960			9.528			6.347		

### Attività svolta in materia di conti giudiziari

<i>Pendenti (1/1)</i>	<i>Pervenuti</i>	<i>Definiti</i>	<i>Rimanenza (31/12)</i>
380.473	67.396	54.202	393.667

I dati delle singole Sezioni verranno pubblicati, a cura delle medesime, in occasione delle rispettive inaugurazioni dell'anno giudiziario 2016.

## Personale di magistratura

Al 1 gennaio 2016

<b>Situazione del personale di magistratura</b>		<b>Organico</b>	<b>Presenti</b>	<b>Vacanti</b>
Controllo	Sezioni regionali	142	103	39
	Centro	115	68	47
Giurisdizione	Sezioni regionali	171	99	72
	Centro	29	23	6
Procura	Sezioni regionali	129	98	31
	Centro	20	14	6
Totale	Sezioni regionali	442	300	142
	Centro	164	105	59
	<b>Generale</b>	<b>606</b>	<b>405</b>	<b>201</b>

La dotazione organica esposta nella sopraindicata tabella, pari a 606 unità, non comprende il posto di Presidente della Corte dei conti e i 3 posti di fuori ruolo istituzionale (Giudice Costituzionale, Magistrato delegato al controllo INPS, Magistrato delegato al controllo INAIL) ed un posto attualmente disponibile.

## Personale amministrativo

Al 1 gennaio 2016

### Distribuzione del personale di ruolo e comandato

Posizione economica	Uffici di controllo		Procure generali	Procure regionali	Sezioni giurisd.li		Amm.ne attiva ed altro	Totale
	Centrali	Regionali			Centrali	Regionali		
Dirigenti 1^ fascia	-	-	-	-	-	-	4	4
Dirigenti 2^ fascia	5	2	1	1	3	2	41	55
<b>Totale dirigenti</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>45</b>	<b>59</b>
Personale "area 3"	203	299	18	142	48	130	285	1.125
Personale "area 2"	136	174	22	174	37	237	388	1.168
Personale "area 1"	4	6	1	5	1	6	16	39
<b>Totale "aree 1-2-3"</b>	<b>343</b>	<b>479</b>	<b>41</b>	<b>321</b>	<b>86</b>	<b>373</b>	<b>689</b>	<b>2.332</b>
<b>Totale generale</b>	<b>348</b>	<b>481</b>	<b>42</b>	<b>322</b>	<b>89</b>	<b>375</b>	<b>734</b>	<b>2.391</b>

CORTE DEI CONTI - CENTRO UNICO PER LA FOTORIPRODUZIONE E LA STAMPA - ROMA

