



CORTE DEI CONTI

INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2018

RELAZIONE SULL'ATTIVITA'



Roma, 13 febbraio 2018
Aula delle Sezioni riunite



CORTE DEI CONTI

INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2018

RELAZIONE SULL'ATTIVITA'

Roma, 13 febbraio 2018
Aula delle Sezioni riunite

INDICE

CAPITOLO I ATTIVITÀ GIURISDIZIONALE

1.	Gli ambiti della potestà cognitiva contabile	3
2.	La perimetrazione della giurisdizione della Corte dei conti	5
3.	I giudizi innanzi alle Sezioni riunite	13
	3.1 <i>Questioni di massima di particolare importanza e regolamenti di competenza</i>	13
	3.2 <i>Giudizi attivabili ai sensi dell'art. 11, comma 6, del Codice di giustizia contabile innanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione</i>	15
4.	Giudizi di responsabilità	17
	4.1 <i>Questioni processuali</i>	17
	4.2 <i>Questioni di merito</i>	19
5.	Giudizi di conto	24
6.	Giudizi in materia pensionistica	27
7.	Processo telematico	30

CAPITOLO II COORDINAMENTO E CONTROLLO DELLA FINANZA PUBBLICA

1.	Profili generali	33
2.	Relazione sul Rendiconto generale dello Stato	34
3.	Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica	38
4.	Referto sul sistema universitario	43
5.	Relazioni quadrimestrali sulla legislazione di spesa	45

CAPITOLO III CORTE DEI CONTI E CONTESTO INTERNAZIONALE

1.	Attività della Corte dei conti in ambito internazionale	47
2.	Rapporti finanziari con l'Unione europea	50
	2.1 <i>I flussi finanziari in uscita e in entrata</i>	51
	2.2 <i>La politica di coesione socio-economica</i>	52
	2.3 <i>La politica agricola comune e la politica per la pesca</i>	54
	2.4 <i>Le irregolarità e le frodi</i>	55
3.	Le relazioni speciali	56
4.	L'attività di external auditor presso organismi internazionali e la cooperazione tra le Istituzioni Superiori di Controllo (ISC) dell'UE	57
5.	Il monitoraggio delle attività di controllo	60

CAPITOLO IV
CONTROLLO PREVENTIVO E SUCCESSIVO DI LEGITTIMITÀ SUGLI ATTI
DEL GOVERNO E DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

1. Attività di controllo di legittimità	61
2. Delibere della Sezione di controllo	64
3. SILeA (Sistema applicativo per la gestione delle attività del Controllo di legittimità)	66

CAPITOLO V
CONTROLLO SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

1. Profili generali	69
1.1 I controlli in materia di acquisti di beni e servizi da parte delle amministrazioni statali	69
1.2 I controlli sulla gestione di iniziative per la promozione e il sostegno all'economia	70
1.3 I controlli sulla gestione delle risorse destinate allo sviluppo dei trasporti e delle strutture portuali	70
1.4 I controlli sugli interventi nel settore della difesa	72
1.5 I controlli sulla gestione delle risorse destinate ai beni culturali	72
1.6 I controlli sulla gestione delle risorse destinate agli investimenti nell'area dei servizi alla persona	72
1.7 I controlli sulle entrate	73
1.8 I controlli sulle Autorità amministrative indipendenti	74
2. Gli esiti del controllo	74
3. Le ulteriori attività svolte: i monitoraggi	77
3.1 Monitoraggio trimestrale delle entrate	77
3.2 Le partite di spesa che presentano elementi sintomatici di criticità, quali, in particolare, i tempi di utilizzo delle risorse assegnate	77
3.3 Le gestioni fuori bilancio	78
3.4 I capitoli classificati nella missione 017 "Ricerca e innovazione" del bilancio dello Stato	78
3.5 Le spese per incarichi di consulenza	78
3.6 I contratti extra Consip	79
3.7 La gestione delle risorse assegnate al Fondo emergenze nazionali	79
3.8 Il Fondo per lo sviluppo e la coesione (Fsc)	79
3.9 I capitoli classificati nella missione 034 "Debito pubblico" del bilancio dello Stato	80
3.10 La spesa per indennizzi e riparazioni da violazione di obblighi di giustizia	80
3.11 La gestione dei magazzini del Ministero della difesa e dei corpi di polizia	80
3.12 Gli sportelli unici per l'impresa (Suap)	81
3.13 Lo stato di realizzazione delle infrastrutture strategiche di interesse nazionale	81
3.14 Le revoche di contributi erogati sul fondo agevolazioni alla ricerca (Far)	82
3.15 Tutela e fruizione dei siti Unesco	82

CAPITOLO VI
CONTROLLO SUGLI ENTI A CUI LO STATO CONTRIBUISCE IN VIA ORDINARIA

1. Contesto normativo	83
2. Profili funzionali	85
3. Principali determinazioni di controllo	86
3.1 INPS -Istituto Nazionale della Previdenza Sociale- (esercizio finanziario 2015, determinazione n. 5 del 9 febbraio 2017)	87

3.2 ENI S.p.A. (esercizio 2015, determinazione n. 16 del 16 marzo 2017)	88
3.3 ENEL S.p.A. (esercizio 2015, determinazione n. 40 del 29 maggio 2017)	89
3.4 Consip (esercizio 2015, determinazione n. 56 del 8 giugno 2017)	90
3.5 INAIL - Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro - (esercizio finanziario 2015, determinazione n. 61 del 13 giugno 2017)	91
3.6 Ferrovie dello Stato italiane S.p.A. (esercizio finanziario 2015, determinazione n. 76 del 11 luglio 2017)	92
3.7 RAI - Radiotelevisione italiana S.p.A. (esercizio 2015, determinazione n. 81 del 18 luglio 2017).	93
3.8 Poste italiane S.p.A. (esercizio finanziario 2016, determinazione n. 116 del 12 dicembre 2017)	95
3.9 Parchi nazionali	96
3.10 Enti di ricerca e formazione	97
3.11 Autorità portuali	98
3.12 Enti assistenziali, culturali e ricreativi	99
3.13 Casse previdenziali professionali private	101
4. Audizioni parlamentari	101
5. SICE (Sistema Informativo Controllo Enti)	102

CAPITOLO VII

CORTE DEI CONTI E SISTEMA DELLE AUTONOMIE

1. Profili generali	105
2. Contabilità armonizzata – BDAP – Sviluppo di nuovi sistemi informatici	107
3. Revisione straordinaria delle partecipazioni ex art. 24, d.lgs. n. 175/2016	109
4. Indirizzo e coordinamento dei controlli delle Sezioni regionali	111
4.1 Linee guida	111
4.2 Pronunce di indirizzo e di orientamento	112
5. Attività di referto	114
5.1 Relazione sulla gestione finanziaria degli Enti locali - Esercizio 2015 - Risultati della gestione finanziaria (l. 5 giugno 2003, n. 131)	114
5.2 Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni - Esercizio 2015	115
5.3 Referto su “La spesa per il personale degli Enti territoriali”	116
5.4 Gli organismi partecipati dagli Enti territoriali. Osservatorio sugli organismi partecipati/controllati dai Comuni, Province, Regioni e relative analisi	117
6. Audizioni	118
6.1 Audizione sulla finanza delle Province e delle Città metropolitane	118
6.2 Audizione sulle forme di raccordo tra Stato e autonomie territoriali e sull’attuazione degli statuti speciali	118

CAPITOLO VIII

ATTIVITÀ DELLE SEZIONI REGIONALI DI CONTROLLO

1. Profili generali	121
2. Controlli sulle Regioni	122
2.1 Giudizi di parificazione dei rendiconti delle Regioni/Province autonome	122
2.2 Relazioni sulle coperture finanziarie delle leggi regionali	126
2.3 Controllo sui rendiconti dei Gruppi consiliari regionali	128
2.4 Esame dei bilanci preventivi e consuntivi delle Regioni	129
2.5 Esame della relazione annuale del Presidente della Regione sul sistema dei controlli interni	130

2.6 Controlli sugli enti del servizio sanitario regionale	131
3. Controllo sugli Enti locali	133
3.1 Controllo ai sensi dell'articolo 148-bis TUEL	134
3.2 Controllo ai sensi dell'articolo 148 TUEL	136
3.3 Procedure di dissesto guidato e di riequilibrio pluriennale	137
3.4 Controllo sulle relazioni di fine mandato	139
4. Esame dei piani di razionalizzazione delle società partecipate	139
5. Controllo sulla gestione	141
6. Controllo preventivo e successivo di legittimità	141
7. Attività consultiva	143
8. Altre tipologie di controllo intestate alle Sezioni regionali di controllo	146
8.1 Certificazione dei contratti collettivi del personale delle Regioni a statuto speciale	150
8.2 Certificazione della pre-intesa relativa ai contratti integrativi aziendali delle fondazioni liriche in crisi	146
8.3 Controllo dei rendiconti delle spese elettorali dei partiti politici, dei movimenti politici e delle liste nelle elezioni nei Comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti	146
8.4 Controlli sulla rendicontazione di funzionari delegati e commissari straordinari	147
8.5 Audizioni delle Sezioni regionali di controllo	148
8.6 Controllo di regolarità amministrativa contabile dei pagamenti connessi alla ricostruzione dei territori abruzzesi interessati dal sisma del 6 aprile 2009	148

CAPITOLO IX

FORME ATIPICHE DI CONTROLLO SU ALTRE GESTIONI PUBBLICHE O DI PUBBLICO INTERESSE

1. Ufficio di controllo di cui all'art. 162, comma 5, del d.lgs. n. 50 del 2016	151
2. Ufficio di controllo di cui all'art. 29, comma 3, della legge n. 124 del 2007	153
3. Collegi di controllo sulle spese elettorali	153
4. Presenza istituzionale di magistrati della Corte dei conti in organi di controllo internazionali o nazionali	154

CAPITOLO X

ORGANIZZAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

1. Nuova governance dell'Istituto	157
1.1 Personale magistratuale	158
1.2 Personale amministrativo	159
2. Gestione amministrativa	160
3. La Corte dei conti e l'informatica	161

TABELLE	165
---------	-----

PREFAZIONE

Nell'occasione solenne dell'inaugurazione di un nuovo anno giudiziario, non è superfluo sottolineare come, per la Corte dei conti, l'esercizio della funzione giurisdizionale non possa essere considerato se non in stretta connessione con lo svolgimento delle altre principali funzioni assegnate all'Istituto, quelle di referto e di controllo.

In particolare, va posto in evidenza come tale sinergia di funzioni non rifletta solo un impianto istituzionale astratto, ma emerga nell'attività concreta della Corte. Infatti, proprio l'esercizio delle sempre più estese forme di controllo sull'intero arco delle amministrazioni pubbliche, sia a livello centrale che territoriale, consente di porre in luce comportamenti amministrativi irregolari o illeciti, che alimentano la materia di competenza dell'Istituto nella propria veste giurisdizionale.

I giudizi in tema di responsabilità amministrativa, che coprono un raggio molto vasto di tipologie di "mala gestio", originano, negli anni più recenti, da condotte illecite o, comunque, da gestioni contabili non regolari, che il potenziamento dei controlli "a rete" affidati alla Corte consente di evidenziare con sempre maggiore efficacia, anche e soprattutto nella realtà delle amministrazioni territoriali.

Sotto questo aspetto, non va sottovalutato, peraltro, un fronte più volte richiamato anche nel passato: quello della ricerca di un raccordo ancora più forte tra le diverse funzioni dell'Istituto (senza escludere l'intervento normativo eventualmente necessario), con la finalità ultima di acquisire una maggiore capacità di "prevenzione del danno", in un rapporto di dialogo collaborativo con le amministrazioni in grado di ridurre la quota dei fenomeni che vengono trattati solo quando si trasformano in un illecito conclamato.

L'illustrazione delle attività svolte dalla Corte e riferibili alle ricordate, diverse, funzioni è sinteticamente contenuta nella presente relazione che, pur specificamente riferita ai risultati del 2017, contiene elementi e spunti di assoluto rilievo per l'impostazione di innovative linee di prospettiva e di un nuovo ciclo di programmazione dei compiti istituzionali.

CAPITOLO I

ATTIVITÀ GIURISDIZIONALE

1. Gli ambiti della potestà cognitiva contabile

L'entrata in vigore, a decorrere dal 7 ottobre 2016, del Codice di giustizia contabile (di seguito anche Codice o c.g.c.), adottato con il d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174, ha segnato in misura determinante l'attività giurisdizionale della Corte dei conti nel corso del 2017. Il Codice ha, in primo luogo, operato una sistematizzazione organica di un ampio insieme di disposizioni processuali, precedentemente disseminate in varie fonti, anche risalenti nel tempo, offrendo, in tal modo, uno strumento giuridico potenzialmente in grado di contribuire a rendere più efficace e produttivo il sistema di tutele degli interessi, dei beni pubblici e delle risorse finanziarie affidato alla Corte dei conti.

Non essendo prevista all'interno della legge 7 agosto 2015, n. 124, una delega per la rideterminazione dei confini "esterni" della giurisdizione contabile, il Codice, all'art. 1, indica che la stessa si esercita nei giudizi di conto, nei giudizi di responsabilità amministrativa per danno all'erario, nei giudizi in materia di contabilità pubblica, nei giudizi in materia pensionistica; nei giudizi aventi per oggetto l'irrogazione di sanzioni pecuniarie, in altri giudizi "nelle materie specificate dalla legge". Quest'ultima previsione, nel concretizzare il principio di tendenziale estensione della potestà cognitiva contabile, si avvale dunque di una *interpositio* che, come evidenziato anche in dottrina, può assumere due forme:

a) "in positivo", propria della responsabilità amministrativa, nella quale l'intervento del legislatore ordinario rileva per la determinazione dell'ambito e degli elementi *sostanziali* della responsabilità (v. Corte cost. ord. n. 307 del 1998), i quali trovano fondamento in altre norme non appartenenti al compendio solo processuale del Codice;

b) "in negativo", propria della responsabilità contabile in senso stretto, per la quale, ad escludere la giurisdizione di conto, occorre un'espressa deroga alla generale attribuzione della potestà decisionale fondata sull'art. 103 Cost., nella quale la responsabilità strettamente afferente alle gestioni contabili è totalmente ricompresa *ratione materiae* (v. Cass. civ., Sez. Un. n. 7390 del 2007).

La Corte costituzionale ha più volte sottolineato i caratteri della "*specialità*" e della "*esclusività*" della giurisdizione contabile, rimarcando sia l'estensione e le peculiarità della potestà giudicante (che accerta e valuta fattispecie trasgressive di legge in tutti i loro elementi costitutivi, oggettivi e soggettivi, anche di intensità nello scostamento dal precetto normativo e determina l'ammontare del danno risarcibile), sia i rapporti con le altre giurisdizioni.

La Corte di Cassazione, in coerenza con l'assetto costituzionale e con la normazione sostanziale, ha anch'essa riconosciuto nel giudice contabile il giudice naturale che accerta e tutela la "riparazione del danno erariale".

Il legislatore ordinario, nel corso degli anni, ha ritenuto di associare a quella risarcitoria altre forme innovative di tutela (sanzionatoria, demolitoria, inibitoria), da ultimo anche con riferimento alla giustiziabilità di atti e deliberazioni di controllo (v. d.l. n. 174/2012 e succ. modificazioni).

Questo concreto dipanarsi della disciplina sostanziale a base dell'esercizio della potestà cognitiva spettante alla Corte dei conti non ha modificato il disegno costituzionale d'origine, ma ha aperto linee logico-evolutive verso sviluppi rimasti coerenti con la direzione complessiva registrata dal Sistema ordinamentale italiano.

E' innegabile che le due missioni intestate alla Corte dei conti, controllo e giurisdizione, mirano congiuntamente ad assicurare, in favore dei cittadini, l'uso corretto di quanto essi patrimonialmente ed in ragione della capacità contributiva versano per il funzionamento della pubblica organizzazione e dei pubblici servizi, nonché a garantire, al Parlamento ed al Governo, che i dettati delle norme e le scelte politiche in tema di gestioni pubbliche o comunque finalizzate alla realizzazione di programmi pubblicistici siano puntualmente adempiuti dalle Amministrazioni.

Per la parte riferibile alla giurisdizione, risponde perciò tuttora al disegno costituzionale ed agli intenti che in esso hanno trovato plurime espressioni valoriali l'esistenza di una sede giustiziale nella quale le "*materie di contabilità pubblica*" devono essere lette nel senso di tutto ciò che attiene all'uso funzionalizzato del denaro pubblico, cioè all'impiego dello stesso in direzione della soddisfazione, in dimensione collettiva e nei margini della sostenibilità complessiva, di diritti, interessi, aspettative, bisogni della cittadinanza.

Dentro siffatto assetto rilevano, dunque, non tanto le regole procedurali pubblicistiche o la veste formale rivestita dall'agente chiamato a rispondere di condotte di malamministrazione quanto, piuttosto, il sano e corretto direzionamento di attività di interesse e rilievo pubblicistico.

In sostanza, il compito affidato alla Corte dei conti perdura nel porsi e manifestarsi come compito di protezione giustiziale "piena ed effettiva", come funzione che non sottrae competenza ad altri plessi magistratuali ma, per parte sua, potenzia l'area complessiva di tutela che la Carta repubblicana ha approntato in favore di diritti e libertà dei cittadini.

Entrambe le attribuzioni cognitive della Corte - sotto vari profili richiamate nel recente Codice anche con riferimento a talune loro intersezioni (v. art. 52, comma 4, art. 69, comma 2, art. 95, comma 4, e art. 133, comma 1) - restando distinte nei rispettivi presupposti giuridici di esercizio e nelle loro modalità di esplicazione, si saldano nel concorrere a tracciare, anche in via preventiva o di deterrenza, percorsi di orientamento per la corretta gestione amministrativa e finanziaria e vanno a costituire, sul versante della finanza pubblica, un assetto unitario di garanzie allestito in favore della collettività.

Una prima qualificazione della giurisdizione contabile - *la specialità* - riflette le particolarità di un ambito di tutela giudiziale riguardante una forma di responsabilità soggettiva non ritagliata né su un modello sanzionatorio o afflittivo, né sul modello rigidamente civilistico-risarcitorio di cui all'art. 2043 del codice civile.

Una seconda qualificazione - *la esclusività* - marca invece l'accento sulla concentrazione, innanzi ad un solo giudice, della potestà cognitiva su azioni, risarcitorie o di tutela conservativa relative a controversie aventi ad oggetto un evento verificatosi in danno di una Pubblica Amministrazione, vale a dire un danno inferto alla P.A. con illecito distoglimento di risorse pubbliche dagli scopi cui le stesse, attraverso il prelievo fiscale collettivo, sono per legge preordinate.

Il radicamento cognitivo - analogamente a quanto accade per il giudice ordinario e per il giudice amministrativo in sede di rispettiva giurisdizione esclusiva - ha luogo indipendentemente dal fatto che le controversie dedotte in giudizio coinvolgano posizioni di

diritto soggettivo oppure di interesse legittimo e dal fatto che la condotta lesiva si riferisca ad attività nelle quali siano stati in concreto adoperati strumenti giuridici pubblicistici oppure privatistici.

Piuttosto - in coerenza con la più generale evoluzione delle nozioni di soggettività pubblica, di pubblica amministrazione e della normativa che, a partire dalla legge n. 241 del 1990, ha indotto consistenti mutamenti dei moduli organizzativi ed operativi attraverso cui si perseguono fini pubblici - si è pervenuti ad un arricchimento del novero di istituti sostanziali e processuali applicabili nella speciale sede giustiziale contabile, resi esplicitamente comprensivi di azioni di conservazione della garanzia patrimoniale (v. comma 174, legge n. 266/2005), nonché, sia pure in via transitoria, di una forma di giudizio agevolato in appello (commi 231-233, legge n. 266/2005 cit.), cui di recente si è affiancato, in maniera più strutturata e stabile, un *rito alternativo/abbreviato* rispetto a quello ordinario (art. 130 del Codice).

2. La perimetrazione della giurisdizione della Corte dei conti

Il criterio fondamentale di collegamento di tipo *soggettivo*, che consente di cogliere i confini della giurisdizione contabile, attiene all'esistenza di un "rapporto di servizio"; quest'ultimo non deve necessariamente essere costruito sul rapporto organico o d'impiego pubblico, essendo piuttosto sufficiente che un soggetto, persino privato o persona giuridica: venga investito dello svolgimento in modo continuativo di una determinata attività in favore della pubblica amministrazione; si inserisca anche solo funzionalmente nell'organizzazione della medesima, con particolari vincoli ed obblighi diretti ad assicurare la rispondenza dell'attività posta in essere alle esigenze generali cui la stessa è preordinata; svolga anche una sola "quota" di compiti spettanti all'ente pubblico; si inserisca ed operi nell'ambito di un *iter* procedimentale pubblico (sia pure adoperando strumenti giuridici privatistici, come oggi in generale ammette l'art. 1, comma 1-*bis*, della legge n. 241/1990) e ne divenga, perciò, compartecipe fattivo.

La Corte costituzionale ha osservato che la responsabilità amministrativa su cui giudica la Corte dei conti non richiede necessariamente l'esistenza di un rapporto d'impiego o la qualità di dipendente, ma il semplice inserimento nella organizzazione della pubblica amministrazione con lo svolgimento di funzioni proprie della stessa amministrazione (argomentando il principio dagli artt. 28 e 97 della Costituzione).

La legge può prevedere l'esercizio di funzioni pubblicistiche da parte di soggetti titolari di un sottostante rapporto giuridico anche onorario o di mero servizio o di obbligo (ordinanza n. 157 del 2001); in questi casi il legislatore (anche quello regionale o provinciale competente per materia) può disporre l'assoggettamento alla disciplina sostanziale della responsabilità amministrativa propria dei dipendenti.

Se si passa, poi, a considerare quello che è comunemente denominato "ambito oggettivo" della giurisdizione, il punto nodale su cui soffermare ogni riflessione attiene alla c.d. "atipicità" dell'illecito contabile.

Condotte ed eventi dannosi che possono dare luogo a responsabilità amministrativa non sono prefigurati attraverso fattispecie descrittive prefissate dalla legge, come ad esempio accade per la responsabilità penale, per la quale la fattispecie incriminatrice è definita, in ogni suo elemento costitutivo, da una norma scritta (di diritto penale generale o speciale).

La responsabilità amministrativa, invece, pur restandone distinta, funziona similmente alla responsabilità civil-risarcitoria ex art. 2043 c.c., cioè in base ad una clausola normativa

generale ed aperta: *qualunque fatto dannoso per l'erario* può comportare un addebito di responsabilità.

Non vanno sottaciute talune tendenze dottrinarie che hanno spesso manifestato propensioni preferenziali verso una tipizzazione dell'illecito erariale, facendo leva:

a. sulla asserita necessità di rispettare una «riserva di legge», del tipo di quella sancita in materia penale dall'art. 25, comma 2, Cost., affinché la responsabilità e l'illecito contabile su cui giudica la Corte dei conti possano essere considerati costituzionalmente legittimi, ovvero sui principi del giusto processo di cui all'art. 111 Cost.;

b. sui rischi indotti da figure “aperte” di responsabilità, consistenti nell'eccessiva discrezionalità decisionale riconosciuta al giudice, nella potenziale moltiplicazione delle fattispecie di danno, nell'incertezza e conseguente frustrazione delle finalità di prevenzione;

c. su di una tendenza di tecnica normativa, registrata negli ultimi anni, di disegnare talune ipotesi di responsabilità “prefigurate” in dettaglio dalla legge.

Nessuno dei tre cennati percorsi logici, tuttavia, sembra possedere connotazioni ineccepibili ed insuperabili dal punto di vista tecnico-giuridico.

In particolare:

a. il richiamo alla riserva di legge ed ai principi del giusto processo costituisce, a ben riflettere, soltanto la conseguenza - e non certo la premessa logica - di una concezione della responsabilità amministrativa che, già in partenza e sulla base di altre pur lecite opzioni, ma non per rispondere ad una necessità sistematica, sposi la tesi di una forma di responsabilità similpenalistica;

b. qualsivoglia operazione di “incasellamento” degli illeciti contabili in fattispecie rigidamente tipizzate darebbe inevitabilmente spazio a rischi o pericoli (es. una libertà decisionale quasi di tipo “equitativo”, oppure una giurisdizione concepita come presidio generalizzato ed esclusivo per l'osservanza dell'art. 97 della Costituzione) di segno perfettamente eguale e contrario a quelli solitamente accampati per sponsorizzare e mantenere l'atipicità.

Non vanno peraltro sottaciuti i rischi di irrigidimento insiti nel passaggio ad un sistema fondato su fattispecie tipizzate, di stampo penalistico, rendendosi necessari continui interventi legislativi tesi ad adeguare il quadro normativo all'evoluzione dei comportamenti di danno.

La legislazione degli ultimi anni in materia di protezione giudiziale degli interessi economico-finanziari della collettività ha fatto, peraltro, registrare una progressiva tendenza verso il rafforzamento della tutela giudiziale erariale, ottenuto attraverso un'integrazione delle forme o modalità classiche e già note.

In alcuni casi, la tecnica legislativa adoperata è stata quella di apprestare un più intenso ed efficiente coordinamento tra le tutele esperibili nelle diverse sedi giustiziali (es. rapporti tra giudice penale e giudice contabile). In altri casi, la tecnica è pervenuta a dettagliare condotte antiggiuridiche causative di responsabilità erariale per particolari fattispecie nelle quali, all'esplicita previsione della regola giuscontabile da osservare, è stata associata una o più conseguenze in caso di trasgressione.

La protezione così allestita è talvolta di tipo misto, assumendo la reazione ordinamentale un carattere in alcuni casi demolitorio (nullità o invalidità dell'atto amministrativo adottato), in altri patrimoniale-afflittivo (riparazione pecuniaria per il comportamento trasgressivo).

Ciò che qui si intende mettere essenzialmente in risalto - e nel Codice di giustizia contabile se ne trovano chiare ed esplicite tracce - è il fatto che l'evoluzione legislativa, più che un orientamento verso la trasmutazione (da “atipico” in “tipico”) dell'illecito contabile, sembra esprimere un disegno ordinamentale volto al potenziamento della effettività della

tutela giudiziale, attraverso nuove e specifiche misure di contrasto approntate in considerazione della particolare rilevanza finanziaria degli interessi pubblici da proteggere.

L'esigenza di vedere rafforzata e garantita l'effettività di protezione di posizioni giuridiche esposte a lesioni causabili da comportamenti illeciti, d'altronde, è alla base anche di un fenomeno (elaborato per via ermeneutica) che si registra nella diversa sede civilistica, con il graduale avvicinamento tra i due tradizionali tipi di responsabilità (contrattuale ed extracontrattuale), sempre più accomunate dall'elemento sostanziale della previsione, da parte dell'ordinamento giuridico, dell'obbligo di tenere determinati comportamenti (obblighi *ex lege*), dettandosi nel contempo le conseguenze della trasgressione delle regole realizzatasi con ingiusta lesione di un interesse giuridico altrui.

In massima sintesi, il filo conduttore che adeguatamente giustifica e spiega l'intera evoluzione normativa sopravvenuta alle riforme del 1994 e che tuttora offre una direttrice valida ed utilizzabile in chiave di ulteriori sviluppi normativi si può razionalmente rinvenire *nella accentuazione di garanzie*, sia sostanziali che processuali, destinate alla tutela dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico, espressamente presidiato dai parametri dettati dagli articoli 100 e 103 della Costituzione.

La Corte di Cassazione, nell'anno 2017, sovente ribadendo pregressi orientamenti, ha ascritto all'ambito soggettivo della giurisdizione contabile:

a. i giudizi attivabili ai sensi dell'art. 58 Reg. n. 1038/1933 per la condanna di soggetto concessionario del servizio di riscossione, in relazione all'inadempimento dell'obbligo di riversare somme riscosse in virtù del rapporto esattoriale, atteso che la Corte dei conti è deputata alla verifica dei rapporti di dare ed avere tra l'agente contabile e l'amministrazione, nonché del risultato contabile finale di detti rapporti; con la conseguenza che, cessato il rapporto concessorio, ogni controversia relativa al "saldo", attivo o passivo, della gestione dell'agente contabile va promossa innanzi all'autorità competente a giudicare della responsabilità contabile;¹

b. le azioni di responsabilità esercitabili nei confronti dei direttori di lavori pubblici. Per dette ipotesi è stato precisato che il direttore nominato dal c.d. *Contraente generale* non è agente della pubblica amministrazione, perché agisce, in virtù di un rapporto negoziale privatistico, per conto di chi lo ha designato. Manca, pertanto, un rapporto di servizio con la P.A., atteso che solo con l'art. 194, comma 3, lettera b) del d.lgs. n. 50 del 2016, che ha innovato rispetto alla precedente normativa, è stato previsto che il direttore dei lavori ed i collaudatori vengano nominati dal soggetto aggiudicatore anche nel caso di affidamento dell'opera ad un contraente generale. Nel caso, quindi, di nomina effettuata dal *Contraente Generale*, il direttore dei lavori non «*esplica alcun potere autoritativo nei confronti del medesimo contraente generale*» per il quale opera e non può (a differenza dell'altra ipotesi) ritenersi temporaneamente e funzionalmente inserito nell'apparato organizzativo dell'ente pubblico appaltante (soggetto aggiudicatore). Ove si assuma che il danno derivi dall'esercizio dell'incarico di direttore, la cognizione della correlata azione di responsabilità spetterà pertanto alla giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria, configurandosi il rapporto tra il direttore stesso e l'ente pubblico alla stregua di una mera prestazione d'opera intellettuale;²

c. i giudizi attivabili, ex art. 1, comma 169, della legge 228/2012, avverso le inclusioni negli elenchi annuali compilati dall'ISTAT ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196.³

¹ V. SS.UU. ord. n. 21112/2017.

² V. SS.UU. ord. n. 10231/2017. Vedi anche SS.UU. n. 16240 del 2014.

³ V. SS.UU., decisioni nn. 12496, 12497, 12498, 12499, 12500, 12501, 12502, 12503, 12504, 12505, 12506, 12507, 12508, 12509, 12510, 12511, 12512, 12513, 12514, 12515, 12516, 12517, 12518, 12519, 12520, 12521, 12522, 12523, 12524, 12525, tutte del 2017.

La Cassazione ha osservato che la giurisdizione ex art. 1, comma 169, l. n. 228 del 2012 attribuita alle Sezioni riunite in speciale composizione avverso gli atti di ricognizione adottati dall'Istat è "senz'altro piena ed esclusiva".

Trattasi di cognizione da intendersi pertanto estesa a tutti i vizi dell'atto, del procedimento, al difetto di motivazione o di istruttoria, all'incompetenza. E la potestà cognitiva si appalesa senz'altro legittima ai sensi dell'art. 103, comma 2, Cost., in base al quale «*La Corte dei conti ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge*» (come già affermato con riferimento alla disciplina in materia di dissesto di enti locali ex art. 243-*quater*, comma 5, d.lgs. n. 267 del 2000), nonché ai sensi dell'art. 100 Cost., ove è alla Corte dei conti assegnato il controllo successivo sulla gestione del bilancio dello Stato e il controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, come controllo esterno ed imparziale. In tal senso non vi è stata l'istituzione di un nuovo giudice speciale in violazione dell'art. 102, comma 2, Cost., ed è manifestamente infondata anche l'adombrata violazione della garanzia del giudice naturale precostituito per legge (art. 25 Cost.), in ragione della relativa composizione delle Sezioni riunite, trovando applicazione le norme relative alla predisposizione dei collegi da parte del Presidente della Corte dei conti, e, in particolare, quelle di cui all'art. 11, comma 7, l. n. 15 del 2009 (cfr. Corte Cost., 27/1/2011, n. 30), all'art. 41, ultimo comma, r.d. n. 1214 del 1934 e all'art. 1, comma 5, l. n. 186 del 1982 (introdotto dall'art. 54 d.l. n. 112 del 2008, convertito con modifiche dalla l. n. 133 del 2008).

Da ultimo, è stato fugato qualsiasi dubbio in ordine alla legittimità della previsione di una decisione in unico grado, che trova invero conferma nella più volte affermata insussistenza di una garanzia costituzionale al doppio grado di giurisdizione di merito (v. Cass., Sez. Un., 24/10/2014, n. 22610), come sottolineato anche dalla Corte Costituzionale (cfr. Corte Cost., 28/10/2014, n. 243 del 2014, nonché già Corte Cost. n. 351 del 2007; Corte Cost. n. 585 del 2000; Corte Cost. n. 433 del 1990; Corte Cost. n. 301 del 1986; Corte Cost. n. 198 del 1984; Corte Cost. n. 22 del 1973), trattandosi di soluzione da tempo sperimentata (es. in materia espropriazione, concorrenza, irragionevole durata del processo) e che, nella specie, trova razionale giustificazione nell'esigenza di assicurare celerità e certezza alla ricognizione *de qua*, al fine di evitare possibili ripercussioni temporali negative in ordine alla formazione del conto economico consolidato annuale.

Né, per altro verso, ha fondamento il prospettato dubbio di legittimità costituzionale in ragione della determinazione di un unico grado di tutela di legittimità, atteso che le decisioni del giudice contabile non sono impugnabili per violazione di legge, giacché è lo stesso art. 111 Cost. a prevedere un non incondizionato accesso al giudizio di legittimità, limitando il ricorso per cassazione avverso le decisioni della Corte dei conti ai soli motivi inerenti alla giurisdizione (cfr. Cass., Sez. Un., 12/11/2003, n. 17014; Cass., Sez. Un., 02/07/1998, n. 6467) e al controllo dei limiti esterni della giurisdizione di detto giudice ovvero all'esistenza dei vizi che attengono all'essenza della funzione giurisdizionale.

Altro tema riferibile all'ambito soggettivo della giurisdizione, trattato dalla Cassazione nel 2017, riguarda la problematica di "contributi" o sovvenzioni finalizzati alla realizzazione di programmi pubblicitari.⁴

Rimane consolidato l'indirizzo esegetico secondo cui è configurabile una responsabilità in capo ai soggetti beneficiari i quali, disponendo della somma erogata in modo diverso da quello preventivato o ponendo in essere i presupposti per la sua illegittima percezione, abbiano frustrato lo scopo perseguito dall'Amministrazione, distogliendo le risorse conseguite dalle finalità cui esse erano preordinate. Anche l'amministratore di una società privata di capitali

⁴ V. SS.UU. sent. ord. n. 18991/2017; sent. ord. n. 21297/2017.

destinataria di fondi pubblici, del quale si prospetti una condotta di dolosa appropriazione dei finanziamenti, è soggetto alla responsabilità per danno erariale, atteso che la beneficiaria dell'erogazione concorre alla realizzazione del programma della P.A. ed instaura con questa un rapporto di servizio, sicché la responsabilità amministrativa si estende anche a coloro che intrattengano con la società un rapporto organico.

Qualora poi il soggetto giuridico fruitore dei fondi pubblici sia una *società-persona giuridica*, la responsabilità erariale colpisce anche coloro che con la società abbiano intrattenuto un rapporto organico, ove dai comportamenti da loro tenuti sia derivata la distrazione dei fondi in questione dal fine pubblico cui essi erano destinati; e ciò in quanto, nello schema sopra delineato, il parametro di riferimento della responsabilità erariale (e, quindi, della giurisdizione contabile) è rappresentato dalla provenienza dal bilancio pubblico dei fondi erogati e dal dovere facente capo a tutti i soggetti che tali fondi amministrano di assicurarne l'utilizzo per i fini cui gli stessi sono destinati; sicché il rapporto di servizio va considerato non solo in relazione agli effetti che il comportamento degli *organi societari* procura sul patrimonio della società interessata, fruitrice dei fondi pubblici, ma anche in relazione alla condotta *dei soggetti che impersonano detti organi*, i quali, disponendo della somma erogata in modo diverso da quello preventivato o ponendo in essere i presupposti per la sua illegittima percezione, provochino la frustrazione dello scopo perseguito dall'Amministrazione.

Sempre in tema di concessione di contributi ed in relazione all'eventuale recupero di finanziamenti indebitamente riscossi avviato innanzi ad altra giurisdizione è stato, altresì, precisato che *il provvedimento di revoca del finanziamento*, soggetto al controllo del giudice ordinario o - a seconda dei casi - di quello amministrativo, pur comportando l'obbligo di restituzione di quanto indebitamente riscosso ed avendo valenza di titolo esecutivo, non pone problemi di concorrenza della giurisdizione contabile con le altre giurisdizioni.

A norma dell'art. 386 cod. proc. civ., la giurisdizione va determinata sulla base dell'oggetto della domanda, verificato alla stregua del c.d. "*petitum sostanziale*". Quest'ultimo deve essere identificato, non solo e non tanto in funzione della concreta pronuncia che si chiede al giudice (c.d. *petitum immediato*), quanto, soprattutto, in funzione della "*causa petendi*", ossia dell'intrinseca natura della posizione dedotta in giudizio, da individuarsi con riguardo ai fatti allegati. Ciò posto, non sussiste alcuna inammissibile interferenza tra la giurisdizione contabile e le altre giurisdizioni, in quanto la giurisdizione civile e quella amministrativa, da un lato, e la giurisdizione contabile, dall'altro, sono reciprocamente indipendenti nei loro profili istituzionali, anche quando investono un medesimo fatto materiale. Peraltro, nessun pregiudizio può arrecare all'agente pubblico ricorrente l'esistenza di un *doppio titolo esecutivo* a suo carico, in quanto, gli eventuali pagamenti effettuati dalla parte in forza di un titolo esecutivo sarebbero comunque conteggiati in sede di esecuzione del diverso titolo.

Da ultimo, due decisioni hanno ribadito il principio, oramai monolitico, secondo cui la Corte dei conti ha giurisdizione sull'azione di responsabilità degli organi sociali per i danni cagionati al patrimonio di società partecipata solo quando possa dirsi superata l'autonomia della personalità giuridica rispetto all'ente pubblico, ossia quando la società possa definirsi *in house*, stante la contemporanea presenza dei tre notori requisiti: 1) un capitale sociale integralmente detenuto da uno o più enti pubblici, con divieto statutario di cessione delle partecipazioni a privati; 2) l'esplicazione, da parte della società, di attività prevalente in favore degli enti partecipanti, in modo che l'eventuale attività accessoria non implichi una significativa presenza sul mercato e rivesta una valenza meramente strumentale; 3) una gestione per statuto assoggettata a forme di controllo analoghe a quelle esercitate dagli enti

pubblici sui propri uffici, con modalità e intensità di comando non riconducibili alle facoltà spettanti al socio ai sensi del codice civile.⁵

Questione riferibile agli ambiti oggettivi di giurisdizione è anche quella concernente l'esercizio di potestà cognitiva in tema di conferimento di incarichi a soggetti estranei alla P.A.⁶

La Cassazione ha ribadito che al giudice contabile è posto il divieto di sindacare nel merito le scelte discrezionali dell'amministrazione, non potendo l'organo giurisdizionale sostituirsi all'amministrazione nel compiere scelte d'opportunità, trasformandosi da "operatore di giustizia" ad "amministratore". Tuttavia, tale disposizione non può essere interpretata nel senso che l'azione discrezionale dell'amministrazione sfugga al vaglio di alcun parametro normativo, sicché la stessa si trasformi in espressione di puro "arbitrio". Affinché l'azione di conferimento degli incarichi sia legittima è necessario che la stessa non si ponga in contrasto con la normativa di riferimento (rappresentata essenzialmente dall'art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165/2001 e successive modifiche), da cui si ricava il principio secondo il quale il conferimento è consentito solo nei casi previsti dalla legge o in relazione ad eventi straordinari, ai quali non si possa far fronte con la struttura burocratica esistente. Parimenti, l'azione amministrativa non può non conformarsi ai canoni di razionalità, economicità, efficienza ed efficacia, diretto corollario del principio di rango costituzionale del "buon andamento" sancito dall'art. 97, comma 2, Cost.

Un'interessante conferma va registrata anche in tema di "immunità" dei consiglieri regionali, con riferimento ad atti amministrativi di inquadramento di un pubblico dipendente.⁷

Una tra le novità recate dal Codice di giustizia contabile è rinvenibile nell'art. 15, secondo cui «*Il difetto di giurisdizione è rilevato in primo grado anche d'ufficio. Nei giudizi di impugnazione, il difetto di giurisdizione è rilevato se dedotto con specifico motivo avverso il capo della pronuncia impugnata che, in modo implicito o esplicito, ha statuito sulla giurisdizione*».

Già in precedenza la Suprema Corte aveva lucidamente osservato come il diritto vivente formatosi sull'art. 37 del codice di procedura civile è stato recepito, dapprima, dal Codice del processo amministrativo (art. 9) e, successivamente, appunto dal Codice di giustizia contabile.

Tanto l'elaborazione giurisprudenziale formatasi sull'art. 37 citato, quanto la lettera dell'art. 9 del cod. proc. amm. ed ora dell'art. 15 del c.g.c., hanno qualificato in termini di "capo" la statuizione sulla giurisdizione contenuta nella sentenza di primo grado che decide il merito della causa.

Il "capo" sulla sussistenza della giurisdizione che accompagna la decisione sul merito è non solo suscettibile di giudicato interno in mancanza di un'apposita attività di parte rivolta a denunciare con specifico motivo di gravame la carenza di giurisdizione. Esso si presenta, altresì, come termine di riferimento da cui desumere una soccombenza sulla questione di giurisdizione autonoma rispetto alla soccombenza sul merito.

A partire dal *leading case* inaugurato da Sez. Un. n. 24883 del 9 ottobre 2008, il menzionato indirizzo interpretativo è stato più volte ribadito. Così come è stato precisato che una statuizione di merito comporta una pronuncia implicita sulla giurisdizione «*e la stessa non può, in assenza di una specifica impugnazione, essere riesaminata d'ufficio da parte del giudice dell'impugnazione, né le parti possono limitarsi a sollecitare in tal senso il giudice*

⁵ V. SS.UU. sent. n. 962/2017 e ord. n. 1091/2017.

⁶ V. SS.UU. sent. n. 29920/2017 e n. 29921/2017.

⁷ V. SS.UU. sent. n. 30990/2017.

dell'impugnazione, con la conseguenza che è irrilevante che il giudice si ponga egualmente la questione di giurisdizione, qualunque sia la sua conclusione".⁸

Nel corso dell'anno 2017, tre decisioni hanno confermato il principio in discorso nelle forme corrette, secondo cui lo stesso è da ritenersi applicabile, non senza escludere la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 37 cod. proc. civ. giacché - come ampiamente e condivisibilmente spiegato dalla citata S.U. n. 24883/2008 - la previsione secondo cui il difetto di giurisdizione è rilevato anche d'ufficio in ogni stato e grado del processo deve essere letta alla luce dei principi di economia processuale e di ragionevole durata del processo, che implicano l'impossibilità di riesaminare la questione di giurisdizione quando sulla stessa si sia formato un giudicato implicito.⁹

Infine, appare utile un cenno al tema del c.d. "eccesso di potere giurisdizionale", di frequente rilievo nei ricorsi per cassazione avverso sentenze definitive di appello della Corte dei conti quale vizio denunciato dalle parti private.

Detto *modus operandi* delle difese tecniche tende a trascurare la circostanza che le Sezioni unite della Corte di Cassazione possono sindacare unicamente l'eventuale superamento dei *limiti esterni* della giurisdizione, non essendo loro consentito di estendere il proprio controllo anche al modo in cui la giurisdizione è stata esercitata; sicché rientrano nei limiti interni della giurisdizione e restano perciò estranei al sindacato delle Sezioni unite gli eventuali errori "*in iudicando*" o "*in procedendo*" che il ricorrente imputi al giudice speciale.¹⁰

La Cassazione ha precisato che l'eccesso di potere giurisdizionale per invasione della sfera di attribuzioni riservata al legislatore è configurabile solo qualora il giudice speciale abbia applicato non la norma esistente, ma una norma da lui creata, esercitando *un'attività di produzione normativa* che non gli compete. Il vizio non sussiste neppure nel caso in cui la Corte dei conti, nell'individuare il momento del decorso del termine di prescrizione dell'azione di responsabilità contabile nei casi di danno indiretto causato da un dipendente della pubblica amministrazione, svolga un'attività ermeneutica interna al raggio d'azione che la legge le assegna, senza travalicare i limiti esterni della giurisdizione e senza invadere la sfera di attribuzioni del legislatore. Non rileva che l'interpretazione della norma svolta al riguardo dal giudice speciale — purché di vera attività ermeneutica si tratti (anche se volta a colmare le c.d. "lacune del diritto" esistenti nella materia affidata alla sua giurisdizione) e non di attività creativa del diritto in un ambito riservato al legislatore — sia condivisibile o meno; in ogni caso, l'interpretazione della norma non può dar luogo ad altro che ad un *error iuris*, come tale insindacabile ai sensi dell'art. 111, ultimo comma, Cost.

Detta norma costituzionale, d'altronde, ripete sostanzialmente la formula del primo comma, n. 1, dell'art. 360 e del primo comma dell'art. 362 cod. proc. civ., cui si sono aggiunti, più di recente, l'art. 110 cod. proc. amm. e l'art. 207 cod. giust. cont. E l'aggettivo «*solì*» testualmente incluso nella stessa sta chiaramente ad indicare il carattere limitativo dell'ambito del sindacato esercitabile dalla Corte di Cassazione sulle sentenze dei giudici speciali, in genere consentito, invece, per qualsiasi «violazione di legge» dal penultimo comma del medesimo art. 111 Cost.

Più di recente, infine, è stato affermato con assoluta chiarezza che «*Non costituiscono diniego di giurisdizione, da parte del Consiglio di Stato (o della Corte dei conti), gli errori in procedendo o in iudicando, ancorché riguardanti il diritto dell'Unione europea, salvo i casi di radicale stravolgimento delle norme di riferimento (nazionali o dell'Unione) tale da ridondare in denegata giustizia, e in particolare il caso,*

⁸ V. SS.UU. sent. n. 9693/2013.

⁹ V. SS.UU. sent. n. 11139 del 2017, sent. n. 19498 del 2017, sent. n. 28503 del 2017.

¹⁰ V. da ultimo: SS.UU. n. 7157 del 2017, n. 22251 del 2017.

*tra questi, di errore in procedendo costituito dall'applicazione di regola processuale interna incidente nel senso di negare alla parte l'accesso alla tutela giurisdizionale nell'ampiezza riconosciuta da pertinenti disposizioni normative dell'Unione europea, direttamente applicabili, secondo l'interpretazione elaborata dalla Corte di giustizia».*¹¹

Un ultimo dato, invero preesistente, continua a segnare un invalicabile confine tra il 7° e l'8° comma dell'art. 111 della Costituzione.

Il ricorso per cassazione “*per violazione di legge*” non è un rimedio esperibile avverso le sentenze della Corte dei conti che, al pari di quelle del Consiglio di Stato, sono sindacabili dinanzi alla Suprema Corte solo per motivi inerenti alla giurisdizione ex artt. 362 c.p.c. e 111, comma 8, della vigente Costituzione.

Il Giudice delle leggi ha lucidamente affermato che l'art. 111 Cost., comma 7, consente sì il ricorso per cassazione di ogni provvedimento relativo a diritti idoneo a divenire giudicato, anche del giudice speciale, ma ha altresì chiarito che detta disposizione trova una immediata deroga nell'ottavo comma dello stesso articolo della Carta fondamentale (così C. Cost. 6 luglio 2004 n. 204).

Altrettanto assorbente è l'insegnamento delle Sezioni Unite secondo cui la violazione dei principi del giusto processo ex art. 111 Cost., integra un mero *error in procedendo* che, non afferendo ai limiti esterni della giurisdizione, non è sindacabile ex art. 362 c.p.c. e 111, comma 8, Cost.

Pertanto, con specifico riferimento ai giudizi della Corte dei conti, è da considerare inammissibile un ricorso per cassazione che si fondi su vizi processuali relativi ad asserite violazioni dei principi costituzionali del giusto processo, quali quelli che ledono il contraddittorio tra le parti o la loro parità di fronte al giudice o l'esercizio del diritto di difesa, trattandosi di violazioni endo-processuali rilevabili in ogni tipo di giudizio, al pari di altri *errores in procedendo*, che non ineriscono all'essenza della giurisdizione o allo sconfinamento dai limiti esterni di essa, ma solo al modo in cui la giurisdizione è stata esercitata.

Così come certamente non è riconducibile ad un concetto esteso di *eccesso di potere giurisdizionale* - sindacabile dalla Corte di Cassazione - qualsiasi attività "ermeneutica" del giudice speciale volta a colmare anche "lacune del diritto" esistenti nella materia affidata alla giurisdizione contabile, condivisibile o meno che sia l'interpretazione della legge, che è un *proprium* della funzione giurisdizionale. In tal senso vanno attentamente mantenute entro i margini dell'ordinaria attività interpretativa le numerose "clausole generali" o "formule aperte" o "norme a contenuto indeterminato" o "concetti giuridici indeterminati" o "disposizioni di legge elastiche" o "formulazioni elastiche" od ancora disposizioni "polisenso", come variamente denominate in dottrina e sovente presenti nella legislazione riferibile a fattispecie di responsabilità amministrativa e contabile, la cui determinazione in via esegetica costituisce attribuzione elettiva del giudice contabile, esattamente al pari di quanto è previsto ed accade per qualsiasi altro giudice "del merito", ordinario o speciale.

Qualsiasi approfondimento futuro del concetto di "*eccesso di potere giurisdizionale*", pertanto, non potrà trascurare o sottostimare il parallelo ed ineludibile presidio ermeneutico assicurato dall'esercizio della nomofilachia c.d. *interna*, che risulta potenziata da prescrizioni di diritto positivo trasfuse nel Codice di giustizia contabile. In questa prospettiva, è significativa l'avvenuta sottoscrizione, nel 2017 ed alla presenza del Capo dello Stato, di un *Memorandum* con il quale i vertici delle tre magistrature superiori (Corte di Cassazione, Consiglio di Stato e Corte dei conti) hanno assunto un impegno strategico a perseguire, in futuro e nel rispetto delle reciproche sfere di autonomia, l'obiettivo di rafforzare dialoghi

¹¹ V. SS.UU. n. 31226 del 2017.

istituzionalizzati, scambi conoscitivi e cooperazione per migliorare lo svolgimento complessivo della funzione nomofilattica, su questioni giuridiche di alto e comune rilievo.

3. I giudizi innanzi alle Sezioni riunite

3.1 Questioni di massima di particolare importanza e regolamenti di competenza

L'esercizio della nomofilachia interna, come è noto, è stato potenziato secondo quanto previsto dall'art. 1, comma 7, della legge n. 19/1994 e succ. modif., sino ad avvicinarne modalità esplicative e funzione ad istituti simili operanti per i giudici ordinari e amministrativi, così come è desumibile, sul piano del diritto positivo, dagli articoli 114 e 117 del Codice di giustizia contabile, con un innegabile allineamento, se non una vera e propria assimilazione, delle funzioni di c.d. “*nomofilachia interna*” esercitabili dalle Sezioni riunite della Corte dei conti rispetto a quelle esperibili dalle Sezioni Unite civili della Corte di Cassazione (v. art. 374, comma 2, c.p.c., nonché oggi anche dalle Sezioni Unite penali ex art. 618, comma 1-*bis* del codice di procedura penale, come introdotto dalla legge n. 103/2017) e dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (v. art. 99, commi 1 e 2, c.p.a.).

Nel corso del 2017 le Sezioni riunite in composizione ordinaria hanno affrontato il tema della “sospensione” del giudizio, con particolare riferimento all'interpretazione dell'art. 106 e delle altre norme del Codice, conformandosi al chiaro orientamento normativo di disfavore verso l'istituto della sospensione, ammessa solo in ipotesi tassative: a) per concorde volontà delle parti; b) in presenza di una stretta pregiudizialità giuridica; c) per pendenza di questione di giurisdizione (previo scrutinio di fondatezza da parte del giudice). Il margine di valutazione discrezionale da parte del giudice è limitato alla terza ipotesi, mentre è escluso nelle altre due. Con la conseguenza che la cosiddetta pregiudizialità penale – già superata in via positiva – può dirsi oramai abbandonata anche in via ermeneutica.¹²

Le Sezioni riunite hanno esaminato il tema della sospensione anche sotto una diversa ottica. Hanno affermato, infatti, la possibilità di ricorrere alla *sospensione c.d. impropria*, in applicazione di principi generali di economia del processo riconducibili all'articolo 111 della Costituzione, nell'ipotesi di una causa per la soluzione della quale si debba attendere l'interpretazione pregiudiziale della Corte di Giustizia dell'Unione europea relativa ad altra autonoma controversia incentrata sulle medesime problematiche di diritto.

Le Sezioni riunite in composizione ordinaria, per parte loro, hanno dovuto affrontare in sede di risoluzione di questioni di massima le prime rilevanti criticità interpretative del Codice di giustizia contabile, ad esempio rilevando che la legittimazione del deferimento appartiene alle quattro Sezioni di appello, oltre che al Presidente ed al Procuratore generale.

Hanno pure manifestato perplessità circa l'adeguatezza delle norme codicistiche che, da un lato, non hanno previsto la legittimazione del giudice di primo grado a sollevare questioni di massima e dall'altro hanno ammesso la presenza del giudice di primo grado nei collegi delle Sezioni riunite (tenuto anche conto che il giudice di primo grado ha la facoltà di adire la Corte costituzionale e la stessa Corte di Giustizia dell'Unione europea).

In punto di ammissibilità delle questioni di massima, in coerenza con l'art. 114, superata la indispensabilità del contrasto giurisprudenziale, si è definito il concetto di questione di massima. Tale è quella che investe problematiche giuridiche di particolare importanza, obiettiva complessità e rilevanza generale.

¹² V. ordd. n. 1 e 3 del 2017.

Le Sezioni riunite, in composizione ordinaria, hanno poi affrontato il tema dell'obbligo di denuncia del danno erariale. Tale obbligo grava sui soggetti che, nell'organizzazione di una amministrazione o di un ente pubblico, si trovavano in posizione apicale e che, in ragione del loro ufficio, sono venuti in possesso di elementi astrattamente utili al promovimento dell'azione di responsabilità da parte del Pubblico ministero contabile. Qualora un pubblico dipendente non in posizione apicale venga a conoscenza di fatti in ipotesi pregiudizievoli per l'erario (utili ad eventuale azione di responsabilità) è tenuto alla segnalazione al proprio superiore, in base al generale dovere di collaborazione.¹³

Con altra decisione - e sempre in ambito di giudizi di responsabilità - a fronte di talune oscillazioni applicative, hanno poi chiarito che l'art. 180, commi 2 e 3, del Codice di giustizia contabile ha carattere meramente ricognitivo dell'esistenza di un principio di diritto già in precedenza affermato (*Nel sistema normativo di diritto positivo vigente anteriormente all'entrata in vigore del Codice di Giustizia Contabile, concernente i termini e le forme della costituzione in appello dell'appellante di cui all'art. 1, comma 5-bis della l. n. 14 gennaio 1994, n. 19 e s.m.i., e dall'art. 8 del R.D. 13.08.1933, n. 1038, secondo l'interpretazione del medesimo comunemente affermata e consolidata nella giurisprudenza della Corte dei conti, tale da divenire "diritto vivente", prevede che, al fine del rispetto del termine perentorio di trenta giorni per il deposito dell'atto di appello, che decorrere dalla data sotto la quale l'ultima notificazione si è perfezionata anche nei confronti del destinatario, l'appellante possa costituirsi in giudizio col deposito dell'atto d'appello, anche se ancora non pervenuto al destinatario, munito della prova dell'avvenuto avvio alla notificazione (c.d. velina dell'atto d'appello). L'appellante in questo caso ha l'onere di depositare successivamente le ricevute che comprovano la data dell'avvenuta notifica, anche oltre il termine perentorio di 30 giorni dal perfezionamento della notifica nei confronti del destinatario, e fino all'udienza di trattazione, al fine della verifica del rispetto da parte dell'appellante del termine perentorio di trenta giorni tra il perfezionamento della notifica dell'appello anche per il destinatario, ed il deposito del medesimo atto presso il ruolo generale, all'inosservanza del quale termine consegue l'improcedibilità del gravame*). Detto principio, pertanto, non può che trovare diretta applicazione anche con riferimento a procedimenti d'impugnazione - tra cui l'appello - instaurati con atto di cui sia stata chiesta la notificazione prima del 7.10.2016.¹⁴

Da ultimo, con altra risoluzione, è stata sondata ed affermata la piena compatibilità tra le disposizioni dettate dall'art. 1, commi 231-233, della legge n. 266/2005 in tema di definizione agevolata del giudizio di appello e l'innovativo e distinto "rito alternativo abbreviato" disciplinato dall'art. 130 del Codice di giustizia contabile, applicabile sia in primo che in secondo grado, affermando il principio di diritto secondo cui "Agli illeciti di responsabilità amministrativa configuratisi anteriormente al 31.12.2005, continuano a trovare applicazione, anche a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 174 del 26.08.2016, le disposizioni a suo tempo dettate dall'art. 1, commi 231-233, della legge n. 266/2005, nei limiti d'applicabilità delle stesse".¹⁵

¹³ V. SS.RR. sent. n. 2/QM/2017.

¹⁴ V. SS.RR. sent. n. 34/QM/2017.

¹⁵ V. SS.RR. sent. n. 35/QM/2017.

3.2 Giudizi attivabili ai sensi dell'art. 11, comma 6, del Codice di giustizia contabile innanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione

Le Sezioni riunite in speciale composizione hanno affrontato numerose tematiche riguardanti l'ambito della propria cognizione nei giudizi ad istanza di parte, ora normati dal Codice nelle lettere da a) ad f) dell'art. 11.

In materia di piani di riequilibrio finanziario pluriennale i giudizi del 2017 hanno avuto ad oggetto l'impugnazione delle delibere delle Sezioni regionali di controllo di: i) diniego di approvazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale (3/2017/EL; 16/2017/EL; 17/2017/EL; 21/2017/EL; 43/2017/EL); ii) accertamento della tardiva presentazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale da parte del Comune e conseguente trasmissione della deliberazione al Prefetto ai fini dell'applicazione dell'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 149/2011 (49/2017/EL); iii) diniego di approvazione della rimodulazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale (1/2017/EL; 13/2017/EL; 20/2017/EL); iv) accertamento della decadenza, da parte dell'Ente, dalla facoltà di rimodulazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale prevista dalla l. n. 208/2015 (19/2017/EL); v) accertamento, all'esito delle verifiche semestrali, del venir meno dei presupposti del riequilibrio finanziario pluriennale (40/2017/EL).

In tale ambito, appare opportuno segnalare le seguenti pronunce.

Con le sentenze nn. 3/2017/EL, 17/2017/EL, 20/2017/EL 49/2017/EL è stato ribadito il perimetro delle competenze intestate, rispettivamente, alle Sezioni regionali di controllo e alle Sezioni riunite in speciale composizione. E' stato all'uopo riaffermato che il giudizio dinanzi a queste ultime è un giudizio in unico grado di merito, in cui, fermo restando che la valutazione sui piani di riequilibrio è necessariamente ed esclusivamente rimessa alla competenza delle Sezioni regionali di controllo, le Sezioni riunite in speciale composizione esercitano un sindacato pieno ed esclusivo, di chiara natura giurisdizionale, sulle valutazioni di incongruenza del predetto piano ravvisate dalle Sezioni territoriali; sindacato che, comunque, esclude l'esercizio, da parte delle prime, di funzioni di controllo nel caso concreto, di pertinenza esclusiva delle seconde.

Tale principio trova applicazione non solo nelle ipotesi in cui le Sezioni riunite in speciale composizione siano chiamate a sindacare la deliberazione di diniego di approvazione di un piano per la prima volta proposto, ma anche ove la Sezione regionale di controllo abbia deliberato sulle sole condizioni di ammissibilità di riproposizione del piano. In siffatta ipotesi, la circostanza che il piano di riequilibrio finanziario pluriennale presentato dal Comune ricorrente non sia stato valutato, nel merito, dalla competente Sezione regionale di controllo fa sì che nel giudizio dinanzi alle Sezioni riunite non possa trovare ingresso alcuna richiesta di approvazione del piano controverso e che, pertanto, la domanda formulata in tal senso dal Comune, in via principale, debba essere disattesa. Parimenti, è sottratto alla cognizione delle Sezioni riunite il nuovo piano approvato dall'Ente nelle more della definizione del giudizio e strutturato su basi contabili diverse rispetto a quello scrutinato nella delibera della Sezione regionale di controllo, essendo a quest'ultima intestata ogni valutazione in merito alla legittimità, alla congruità del "nuovo" piano, nonché alla sussistenza dei presupposti per una sua rimodulazione o riformulazione.

Con le sentenze nn. 3/2017/EL e 20/2017/EL è stato nuovamente affermato il principio secondo cui il sindacato sui ricorsi ex art. 243-*quater*, comma 5, d.lgs. n. 267/2000 ha natura piena e dinamica, con possibilità di tenere conto anche delle sopravvenienze normative le quali possono implicare l'accoglimento del ricorso, con annullamento della delibera di controllo impugnata, pur in assenza di vizi di quest'ultima, ovvero far emergere una realtà giuridica tale da determinare la cessazione della materia del contendere.

La sentenza delle Sezioni riunite n. 40/2017/EL ha messo in luce che una non corretta rappresentazione dei dati contabili, aspetto sempre grave in sé, diventa insostenibile se messo in atto da un ente assoggettato ad un piano di riequilibrio finanziario di cui deve potersi costantemente verificare la piena e corretta attuazione. L'intera operazione di monitoraggio, essendo diretta a verificare il grado di rispetto, in sede gestionale, degli obiettivi intermedi di risanamento, presuppone infatti, già su un piano logico, la veridicità delle risultanze contabili, il cui andamento costituisce parametro di raffronto rispetto ai target di rientro prefissati.

Con le sentenze nn. 1/2017/EL e 13/2017/EL le Sezioni riunite hanno chiarito il perimetro applicativo della facoltà di rimodulazione/riformulazione ex art. 1, comma 714, della l. n. 208/2015. Tale previsione consente agli Enti locali di aggiornare le previsioni del piano di riequilibrio solo con riferimento al maggior disavanzo di amministrazione determinato dal riaccertamento straordinario dei residui e dal primo accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità. Trattandosi di disposizioni aventi carattere eccezionale, è stata esclusa - in assenza di un'espressa *voluntas legis* - la possibilità di un'interpretazione estensiva della nozione di "maggior disavanzo" tale da ricomprendervi anche quello risultante dal piano di riequilibrio.

In materia di giudizi promossi avverso gli atti di ricognizione delle amministrazioni pubbliche adottati dall'ISTAT, le pronunce delle Sezioni riunite hanno prevalentemente confermato le consolidate elaborazioni giurisprudenziali formatesi nel corso degli ultimi anni. Rivestono, tuttavia, carattere di novità le ordinanze nn. 31/2017/RIS e 32/2017/RIS con le quali sono state rimesse alla Corte di Giustizia dell'Unione europea importanti questioni di interpretazione del regolamento comunitario che disciplina il perimetro delle pubbliche amministrazioni (Regolamento 549/2013/UE, c.d. SEC 2010), ai fini della determinazione degli equilibri finanziari eurocomunitari. In particolare, la questione ha riguardato l'inserimento nell'elenco delle pubbliche amministrazioni, redatto annualmente dall'ISTAT, delle Federazioni sportive con un test di mercato negativo.

In tema di giudizi sui rendiconti dei gruppi consiliari dei consigli regionali, gli orientamenti espressi dalle Sezioni riunite si pongono in assoluta continuità con i precedenti giurisprudenziali. Le questioni trattate hanno avuto ad oggetto: il perimetro del sindacato documentale delle Sezioni regionali di controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari, da effettuarsi secondo un approccio sostanziale; la natura dei gruppi consiliari; la legittimazione attiva; l'ammissibilità di prove nuove introdotte per la prima volta nel giudizio dinanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione.

In merito a quest'ultimo profilo, le pronunce delle Sezioni riunite nn. 10/2017/EL, 23/2017/EL, 27/2017/EL, 28/17/EL hanno precisato che la diversità ontologica del giudizio ex art. 11, comma 6, del c.g.c. rispetto a quello di appello, consente al ricorrente di depositare tutta la documentazione ritenuta utile al fine di provare i fatti costitutivi della pretesa azionata in giudizio, sulla quale le Sezioni riunite in speciale composizione decidono, in unico grado, con ampiezza di poteri istruttori, nell'ambito di quanto dedotto e provato dalle parti in causa.

Appare meritevole di segnalazione la circostanza che il contenzioso sui rendiconti dei gruppi consiliari è progressivamente diminuito nel corso degli anni. Infatti, a fronte di un numero iniziale di 29 giudizi registrato nel 2014, si è passati, nel 2015 e 2016, rispettivamente, a 11 e 8 pronunce. Tale *trend* flettente risulta confermato nel 2017, in cui si contano soli 5 giudizi, a testimonianza della conformazione dell'attività dei gruppi consiliari alle indicazioni delle Sezioni regionali di controllo, con conseguente contrazione del contenzioso *in subiecta materia*.

Infine, i giudizi promossi ai sensi dell'art. 11, comma 6, lett. e), c.g.c. hanno principalmente riguardato le delibere adottate dalle Sezioni regionali di controllo nell'esercizio delle funzioni di controllo ex art. 148-*bis* del TUEL. Tali giudizi hanno offerto

l'occasione per ribadire consolidati principi in merito alla giustiziabilità delle delibere delle Sezioni regionali di controllo in tutti i casi nei quali le stesse, per il carattere prescrittivo o interdittivo, vengano a ledere posizioni qualificate di un Ente locale.

Occorre, da ultimo, segnalare la sentenza n. 44/2017/EL avente ad oggetto il ricorso, proposto dal Procuratore generale presso la Sezione giurisdizionale d'appello della Regione siciliana, avverso la delibera di parifica adottata dalla competente Sezione regionale di controllo. Nella specie, le Sezioni riunite, per la prima volta, riconoscono la legittimazione anche del Pubblico ministero contabile a proporre ricorso avverso la delibera di parifica della Sezione regionale di controllo, nell'interesse della legge e, in particolare, a salvaguardia del "bene protetto" in concreto tutelato (veridicità ed attendibilità dei bilanci), essendo il Pubblico ministero contabile titolare di uno specifico interesse alla corretta verifica degli equilibri di bilancio, ai sensi degli artt. 81, 97 e 119 della Costituzione.

4. Giudizi di responsabilità

Stante l'atipicità dell'illecito contabile, la panoramica delle numerose decisioni emesse nel corso dell'anno 2017 deve limitarsi, per economia espositiva, a taluni cenni in ordine a linee di indirizzo interpretativo maturate per ambiti tematici e in grado di appello, nell'esercizio di potestà cognitiva che, svolgendosi *in revisio*, di regola introduce nelle relative decisioni un più significativo tasso di approfondimento ermeneutico, che può a sua volta alimentare, in ossequio al principio del "precedente", una maggiore armonizzazione nei futuri orientamenti dei magistrati contabili che giudicano in prime cure.

Il panorama delle fattispecie pervenute alla *cognitio* delle Sezioni della Corte comprende varie forme di *mala gestio*: dall'utilizzo illecito di contributi, sovvenzioni o fondi di provenienza nazionale o comunitaria alla indebita erogazione di stipendi, indennità ed emolumenti; dagli incarichi esterni, alle minori entrate, agli oneri economici assunti senza formalizzazione di impegno contabile; dai danni di immagine a quelli da violazione della concorrenza, da disservizio o da tangente.

4.1 Questioni processuali

In materia di responsabilità patrimoniale la giurisprudenza elaborata dalle Sezioni di appello della Corte (Sezioni centrali e Sezione siciliana) ha evidenziato, tra le questioni degne di nota, con riferimento al rito, quella relativa alla integrazione del contraddittorio, quale questione postasi più volte in rapporto di sostanziale antinomia con i principi di personalità e di parziarietà della responsabilità amministrativa (sent. I app. n. 118/2017), essendo stato affermato, da un lato, che tale integrazione non può essere disposta *iussu iudicis*, attese le prerogative di terzietà e di imparzialità dell'organo giudicante (sent. n. 122/2017) e, dall'altro, che è necessario disporla solo in ipotesi di cause inscindibili relative a un rapporto concettualmente unico (sentt. I app. 117/2017, 418/2017), al quale sono del tutto estranee le ipotesi di responsabilità solidale (sent. I app. 353/2017).

Devono poi richiamarsi, in punto di giurisdizione, i temi correlati alla insindacabilità delle scelte discrezionali (sentt. I app. 65/2017, 407/2017, 457/2017), quelli relativi all'affermata *potestas iudicandi* della Corte nei confronti di società di diritto privato identificate come *in house* (sent. I app. 501/2017) o di enti in relazione ai quali è risultata decisiva la natura delle risorse e delle finalità perseguite (sent. I app. 75/2017).

Il potere cognitivo è stato, inoltre, più volte affermato nei confronti di soggetti destinatari di finanziamenti pubblici per il raggiungimento di fini programmati dall'amministrazione (sentt. I app. 9/2017, 11/2017, 64/2017, 76/2017, 96/2017, 296/2017,

474/2017). La giurisdizione è stata, inoltre, affermata nei confronti di società attratte nell'orbita del rito del fallimento (sent. I app. 135/2917), essendo stata esclusa la carenza di legittimazione ad agire della parte pubblica in rapporto agli specifici poteri del curatore fallimentare (sent. I app. 506/2017).

I poteri cognitivi della Corte sono stati anche affermati nei confronti di agente della riscossione, essendo stato negato il suo assoggettamento alla giurisdizione tributaria o a quella del giudice ordinario (sent. I app. 79/2017), mentre sono stati ritenuti insussistenti in fattispecie relative all'impugnazione di fermo amministrativo adottato dal segretario comunale (sent. I app. 98/2017).

Accanto poi alla dichiarata inammissibilità di atti di appello per tardività (sentt. I app. 51/2017, 287/2017, 313/2017, 326/2017), per intempestivo deposito (sent. I app. 118/2017) o per mancata sottoscrizione di avvocato ammesso al patrocinio dinanzi alla Corte di Cassazione (sentt. I app. 213/2017, 223/2017) ed alla declaratoria, pure di inammissibilità, di generici capitoli di prova per testimoni (sent. I app. 166/2017), talora non dedotti in primo grado (sent. I app. 74/2017), hanno assunto significatività le problematiche dibattute a proposito della genericità dei motivi d'appello (sent. I app. 166/2017) e quelle relative alla nullità della citazione ex art. 17 del d.l. n. 78/2009 convertito nella legge n. 102/2009. A tale riguardo, è stata esclusa la pretesa insussistenza nelle indagini di una *notizia dammi* specifica e concreta (sent. I app. 6/2017).

Sono stati dichiarati improcedibili alcuni appelli per tardivo deposito (sent. I app. 499/2017) o per sopravvenuta carenza d'interesse (sent. I app. 329/2017).

È stata respinta l'eccezione di nullità/inammissibilità dell'atto di citazione sollevata con riguardo ai contestati poteri di parte pubblica di emettere, per gli stessi fatti e negli stessi termini, un secondo invito a dedurre (sent. 476/2017) e un secondo atto di citazione (sentt. I app. 283/2017, 503/2017), oltre che con riguardo alla difformità dell'invito dalla domanda attorea (sentt. I app. 57/2017, 170/2017, 381/2017) o con riferimento alla individuazione della reale portata del suo oggetto (sentt. I app. 6/2017, 224/2017, 40612017) ovvero nel caso di emissione della citazione stessa nel rispetto di 120 giorni dall'ultima notifica, a più corresponsabili, dell'invito a dedurre (sentt. I app. 6/2017, 185/2017).

Si è anche affermato che (sent. II app. 210/2017) il giudicato implicito sulla giurisdizione si forma quando il giudice di primo grado si sia pronunciato nel merito, affermando anche implicitamente la propria giurisdizione, e la parte abbia prestato acquiescenza non proponendo con l'appello tempestiva impugnazione sulla questione di giurisdizione, ma deducendo il difetto di giurisdizione soltanto in una memoria successiva, sulla base dello *jus superveniens*.

Si è pure presentato al vaglio giudiziale, con una certa frequenza, il tema dei rapporti, sotto vari profili, tra procedimento penale e giudizio di responsabilità amministrativa sia con riguardo all'efficacia probatoria della sentenza resa ai sensi dell'art. 444 c.p.p. (sent. I app. 32/2017, 428/2017), e sia con riferimento ai presupposti di sospensione del processo giuscontabile (sentt. I app. 167/2017, 296/2017), del tutto autonomo quanto alla valutazione delle risultanze del giudizio penale (sent. I app. 505/2017), oltre che dei fatti e delle prove raccolte in altri giudizi (sent. I app. 117/2017).

Meritevoli di richiamo sono poi le questioni concernenti la prescrizione. Rilevano, in proposito, quelle relative alla inammissibilità della relativa eccezione ove non sollevata in primo grado - o sollevata nel mancato rispetto dell'art. 167 c.p.c. (sentt. I app. 189/2017, 380/2017) - o non proposta per contumacia della parte interessata (sentt. I app. 27/2017, 253/2017, 309/2017). In particolare, poi, rilevano quelle sull'*exordium praescriptionis*, identificato nella data del disposto pagamento lesivo (sentt. I app. 14/2017, 224/2017) o alla data di ogni singola erogazione in caso di pagamenti frazionati (sent. I app. 175/2017) o,

ancora, nella data della avvenuta notizia di danno, anche in forma anonima (sent. I app. 65/2017) ovvero in quella dell'avvenuta prescrizione del diritto di credito non esercitato, in ipotesi di mancate entrate comunali (sent. I app. 209/2017).

Nella logica ispiratrice dell'art. 2941 n. 8 (sent. I app. 527/2017) il *dies a quo* è stato inoltre identificato, in caso di occultamento doloso del danno (sent. I app. 255/2017), nella data del suo disvelamento (sentt. I app. 168/2017, 327/2017), fatta di regola coincidere con quella del rinvio a giudizio penale del presunto responsabile (sentt. I app. 184/2017, 206/2017) o in altri casi, in quella del compimento di un'ulteriore condotta illecita con specifici effetti occultativi del fatto dannoso (sent. I app. 191/2017). Si è posto anche il problema della estensione ai soggetti che inconsapevolmente hanno agevolato tale occultamento doloso degli effetti sospensivi ad esso collegati (sentt. I app. 57/2017, 60/2017).

In tema di interruzione della prescrizione è stata fatta applicazione, in presenza di più soggetti solidalmente responsabili, del principio di unicità dei termini prescrizionali ex art. 1310 c.c. (sent. I app. 170/2017), mentre sono state considerate *singulatim* le posizioni dei diversi soggetti raggiunti dall'invito a dedurre in assenza di un rapporto solidale (sent. I app. 224/2017). È venuto anche in esame il tema della interruzione dei termini prescrizionali per effetto di riconoscimento di debito ex art. 2944 c.c. (sent. I app. 96/2017).

In materia di revocazione (sent. III app. 426/2017) la relativa istanza è stata ritenuta ammissibile nei casi tassativi previsti dalla legge non rappresentando tale istituto un ulteriore grado di giudizio. L'omesso esame di una memoria difensiva potrebbe costituire un "errore di fatto" (ex art. 395, n. 4 c.p.c.), purché la parte dimostri che l'esame dell'atto avrebbe potuto condurre ad una differente decisione. In proposito non può non essere evidenziato il crescente numero di ricorsi per revocazione registrato: tutte le domande di revocazione sono state dichiarate inammissibili, in quanto i motivi dedotti non figuravano tra quelli tassativamente indicati dall'art. 395 c.p.c. (e 202 c.g.c.). In sostanza, con le pronunce di inammissibilità si è censurato un uso del mezzo processuale non conforme alla sua finalità.

4.2 Questioni di merito

Sotto il profilo dell'esame di merito delle singole fattispecie di causa si evidenzia, con riguardo alla valutazione dell'elemento soggettivo della colpa grave, che tale requisito è stato ritenuto sussistente in relazione al conferimento, in violazione della pertinente normativa, di incarichi di diversa natura (sentt. I app. 112/2017, 116/2017) o in relazione alla mancata definizione di procedure ablatorie (sentt. I app. 133/2017, 208/2017, 348/2017) o al mancato aggiornamento dei costi di costruzione (sent. I app. 333/2017) o, ancora, in relazione all'utilizzo, per finalità non istituzionali, di fondi assegnati ai gruppi consiliari (sentt. I app. 122/2017, 166/2017).

L'elemento della colpa grave è stato pure affermato in fattispecie relative a vari casi di libera attività professionale svolta, in violazione delle pertinenti disposizioni normative, da personale medico (sentt. I app. 332/2017, 402/2017, 489/2017), paramedico (sent. I app. 405/2017) o da docenti universitari non autorizzati prima della legge Gelmini (sent. I app. 80/2017), mentre è stato negato con riguardo alla liquidazione di compensi aggiuntivi disposta in favore di personale della struttura commissariale per dichiarata emergenza idrogeologica (sent. 502/2017), in relazione a danni conseguiti al contenzioso originato dalla disposta revoca di posizione organizzativa (sent. I app. 525/2017) e in alcuni casi di affidamento di lavori senza procedura di gara (sent. I app. 350/2017).

Pronunce assolutorie hanno anche trovato fondamento nella verificata insussistenza del danno (sent. I app. 482/2017) o nell'assenza della prova dello stesso (sent. I app. 410/2017) o del nesso causale (sent. I app. 273/2017).

E' stato quasi sempre negato il ricorrere dei presupposti dell'esimente politica (sentt. I app. 490/2017, 526/2017).

Varie fattispecie hanno poi portato ad affermare il dolo delle parti appellanti. Tali fattispecie hanno riguardato principalmente la percezione, mediante false dichiarazioni (sent. 183/2017) o altri espedienti ingannevoli, di contributi pubblici, ritenuti indebiti in rapporto alla mancata realizzazione dei programmi dell'amministrazione. È stata inoltre pronunciata condanna per dolo, oltre che per la percezione di tangenti, per l'espletamento di attività libero-professionale in regime di intramoenia (sent. I app. 82/2017), per illegittima ordinazione, a trattativa privata e a prezzi maggiorati, di forniture parasanitarie (sent. 505/2017), per indebito rimborso di spese di viaggio (sentt. I app. 121/2017, 530/2017).

Con riguardo all'elemento oggettivo, sono venute al vaglio delle Sezioni alcune specifiche tipologie di danno: in particolare, il danno all'immagine in relazione all'art. 17, comma 30 ter, del citato decreto-legge n. 78/2009, per fatti di peculato (sentt. I app. 21/2017, 32/2017), anche con riguardo ai criteri della sua quantificazione (sent. 55/2017), alla disciplina transitoria introdotta dalla citata normativa (sent. I app. 136/2017) e alla sua prova (sent. I app. 314/2017), il danno da tangente (sent. I app. 74/2017) e il danno da disservizio (sent. I app. 21/2017) anche in relazione ai parametri per la sua determinazione (sent. I app. 225/2017).

In punto di danno all'immagine si è in specie sostenuto che (sent. II app. n. 271/2017) la giurisdizione contabile si radica in ragione del rapporto di servizio che lega all'amministrazione pubblica il soggetto cui si imputa l'atto illecito produttivo di danno erariale, rientrando nel sindacato sul merito della causa ogni questione che attenga alla sussistenza o meno del danno contestato e alla imputabilità del danno al soggetto convenuto in giudizio.

Sotto il profilo della tipologia di danno sono state molteplici le fattispecie di "malagestio" affrontate nei giudizi di appello. Particolarmente ricorrenti sono state le ipotesi di nocumento all'erario scaturenti dall'illegittimo conferimento (sent. I app. 42/2017) o rinnovo (sent. I app. 493/2017) di incarichi esterni (sent. 488/2017), di incarichi di staff degli organi politici (sent. I app. 526/2017) o di incarichi dirigenziali negli enti locali (seni 116/2017, 508/2017). Al riguardo, la Prima Sezione ha esaminato vicende afferenti l'assunzione di collaboratori di staff al di fuori delle previsioni dell'art. 90 del TUEL e dell'Ordinamento degli Uffici e dei Servizi di un Comune. Tutti gli assunti, venivano collocati nei settori di *line* del Comune, quindi in concreto destinati a funzioni ordinarie. Tanto non poteva giustificatamente essere ignorato da nessuno dei soggetti coinvolti nel procedimento - gli assessori che avevano espresso voto favorevole all'assunzione; i Responsabili dei Servizi/Settori che avevano reso pareri di competenza; il Responsabile del Settore Personale che aveva stipulato i contratti; il Segretario Generale che, redigendo la delibera e partecipando alla adunanza, nulla aveva rilevato in ordine alle evidenti violazioni di legge. Ciò, più che mai, in un Comune di ridotte dimensioni, nel quale non poteva che essere noto agli agenti, sui quali incombeva un onere di verifica sostanziale -e non meramente formale- della legittimità delle delibere da adottare con riferimento alle effettive mansioni che avrebbero svolto i collaboratori da assumere.

In valutazioni decisionali di analoga valenza giuridica e fattuale è stata impegnata anche la Seconda Sezione, che ha scrutinato numerosi giudizi riferiti a conferimenti di incarichi a personale esterno, da ritenersi estranei all'ambito della vigente normativa, sia con riguardo alla loro natura, stante la normale correlazione con l'attività amministrativa e l'estraneità ad obiettivi o progetti particolari, sia con riferimento alla verificata impossibilità di assolvimento dell'attività da parte del personale interno, tenuto conto che i requisiti richiesti dalla legge devono essere tutti coesistenti al momento del conferimento.

Un capitolo di approfondimenti decisionali ripetutamente affrontato in appello riguarda la percezione e gestione indebita di finanziamenti pubblici; ciò ha portato a ribadire (sent. II

app. 1053/2017) che, qualora il privato beneficiario, per sue scelte, incida negativamente sul programma imposto dalla Pubblica Amministrazione, alla cui realizzazione egli è chiamato a partecipare con l'atto di concessione del contributo, e l'incidenza sia tale da poter determinare uno sviamento delle finalità perseguite, viene ad emersione un danno per l'Ente pubblico sottoposto alla giurisdizione della Corte dei conti.

Sul tema, la Prima Sezione ha osservato che può configurare danno anche la realizzazione solo parziale dei progetti finanziati, atteso che tutto il quadro normativo di riferimento del 'sistema' degli aiuti finanziari alle imprese e/o alle società postula l'esecuzione perfetta e fedele del programma, secondo modalità e tempi prestabiliti; ne consegue che anche l'omissione di una minima parte di esso, come, ad esempio, l'esecuzione parziale dei lavori o del progetto in genere, è da considerarsi indice sintomatico di cattiva gestione del denaro pubblico concesso e postula la sua integrale restituzione, a prescindere dallo stato di avanzamento dei lavori o del progetto.

Da segnalare, in particolare, la sentenza n. 500/2017 della Seconda Sezione, relativa all'indebita erogazione di un contributo economico per la ristrutturazione di un immobile ex lege n. 219/81 (Interventi in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del novembre 1980 e del febbraio 1981). Nel caso specifico si è ritenuto che i finanziamenti pubblici fossero stati erogati al fine della realizzazione dell'interesse eminentemente pubblico sotteso alla ricostruzione delle zone distrutte dal sisma, in disparte e a prescindere da ragioni umanitarie e/o solidaristiche.

Sempre all'interno del filone tematico dei contributi pubblici, la Terza Sezione, in un caso riguardante un danno erariale consistente nella illecita percezione di quota parte di un finanziamento regionale volto ad attrarre nuove imprese nell'Area del cratere del terremoto, ha rilevato che l'articolata ed illecita condotta posta in essere dal beneficiario del contributo (reperimento di un preventivo da parte di una ditta che, per volume d'affari, poteva ingenerare ragionevole dubbio sulla sua capacità di sostenere il rischio d'impresa; mancata verifica della effettiva residenza nell'area del cratere delle ditte poi incaricate; mancato rispetto degli obblighi assunzionali) dimostra una programmazione imprenditoriale non attenta alla gestione del rischio di impresa.

La giurisprudenza di appello ha, inoltre, affrontato numerose fattispecie di danno scaturenti dal settore sanitario, quali, a titolo esemplificativo, quelle da iper-prescrizione di farmaci (sent. 3 I app. 2/2017) e da illegittima procedura di distribuzione di prodotti farmaceutici (sent. I app. 88/2017).

Particolare rilevanza assume una decisione concernente un'ipotesi di responsabilità indiretta per c.d. "danno iatrogeno" che ha generato una transazione nel giudizio civile intercorso tra ente sanitario e terzi danneggiati; detta fattispecie è stata ritenuta idonea a costituire il fondamento di un'azione di danno erariale nei confronti del dipendente che, con la sua condotta, aveva generato il presupposto di fatto alla base del contenzioso, anche se lo stesso sia rimasto estraneo al processo civile e alla conseguente transazione, palesandosi il componimento transattivo del tutto logico nell'ottica di porre fine alla lite, da cui avrebbero potuto scaturire conseguenze patrimoniali rilevanti per la Struttura Sanitaria interessata. La sentenza non ha mancato, altresì, di rilevare l'inapplicabilità al caso di specie della disciplina innovativa dettata dalla legge 8 marzo 2017, n. 24, entrata in vigore successivamente al deposito della impugnata sentenza; la novella legislativa ha disegnato un nuovo sistema di responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie ed ha, pertanto, natura sostanziale. Ne deriva che le disposizioni di natura processuale, pure in essa contenute, non possono che leggersi in stretta ed indispensabile connessione con il complesso del nuovo regime di responsabilità, non essendone ipotizzabile una applicazione avulsa dalla complessiva entrata in vigore del nuovo sistema.

Una fattispecie particolare di "malasanità" ha riguardato la diffusione di un germe patogeno nel sistema idrico e negli ambienti di un ospedale, causando la morte di numerosi pazienti. La Sezione di appello, sia pure riformando parzialmente la sentenza circa il *quantum* dell'addebito risarcitorio, ha ritenuto non dirimente il proscioglimento per prescrizione in sede penale, stante la prova di una nutrita serie di omissioni, da parte dei responsabili, nell'adozione di misure prudenziali e nell'eliminazione dei rischi infettivi.

Anche la problematica afferente ai titoli di studio ed abilitativi che devono possedere i medici è stata oggetto di scrutinio nel corso del 2017.

Due decisioni, richiamando la giurisprudenza della Cassazione, hanno confermato la sussistenza della responsabilità per danno erariale nel caso di soggetti che abbiano esercitato la professione medica presso una struttura pubblica, benché sprovvisti del titolo di laurea; più in dettaglio, la mancanza di titoli culturali e professionali preclude, in potenza, la possibilità di valutazione dell'utilità delle prestazioni di fatto effettuate dal cosiddetto "medico putativo", diversamente da quanto accade nel caso di prestazioni erogate, sebbene in assenza di posto in organico, da sanitari comunque muniti degli adeguati titoli professionali, non rilevando in contrario il fatto che lo svolgimento delle mansioni non abbia dato luogo a censure.

In altra ipotesi, è stata affrontata la peculiare vicenda di specialista di medicina generale convenzionata con il SSN la quale, senza ricorrere agli strumenti previsti dal CCNL, aveva provveduto a farsi sostituire da altro medico (specializzando), stipulando un contratto di prestazione professionale 'a prima richiesta'. Il Giudice di appello, riformando la sentenza di prime cure che aveva negato l'azionato "danno da disservizio", ha osservato che l'intervento del SSN nella selezione dei professionisti di medicina generale previo concorso e quello del SSR nella procedura di sostituzione in caso di impossibilità dei medesimi sono previsti dalla legge per garantire l'affidamento dei pazienti circa il rispetto di specifici standard di qualità del servizio di cura erogato. Il collegio ha proceduto, in dettaglio, alla determinazione in via equitativa del danno, valutando tramite opportuni criteri di giudizio, esplicitati in motivazione, la sola parziale utilità derivata dalle prestazioni rese dal medico sostituto.

Due ulteriori tematiche riferite al comparto Sanità sono state vagliate in sede di appello nel corso del 2017.

La prima si riferisce a sanitari che abbiano svolto attività professionale in regime di intramoenia allargata non autorizzata, nonché prestazioni extraistituzionali senza l'autorizzazione prevista dall'art. 53 del d.lgs 165/2001. In numerosi casi, le Sezioni di appello hanno adottato pronunce assolutorie fondate sull'insussistenza dell'elemento psicologico della colpa grave, sulla base di varie circostanze di fatto:

- la presentazione di plurime istanze di autorizzazione all'esercizio dell'*intramoenia* allargata;
- l'incameramento degli introiti ALPI da parte dell'Azienda, regolarmente versati dal sanitario a mezzo bonifici bancari;
- il riversamento in busta paga al medico di una percentuale dei suddetti compensi, assimilati a reddito professionale dipendente;
- l'assenza di contestazioni formali, di addebiti nonché di misure inibitorie da parte dell'ASP per l'esercizio di fatto dell'attività intramurale allargata;
- la documentazione proveniente dalla stessa Amministrazione sanitaria attestante la piena conoscenza e consapevolezza della situazione di fatto creatasi in conseguenza dello stato di "generale disorganizzazione" del settore *de qua* e della tardiva costituzione dell'apposito ufficio preposto all'istruttoria del procedimento autorizzatorio e al rilascio del provvedimento finale.

La seconda tematica riguarda lo svolgimento di attività extra nel caso di medici specializzandi ammessi a corso di formazione specifica in medicina generale e fruitori di borsa di studio.

Le Sezioni di appello hanno, in generale, riconosciuto la responsabilità, considerata l'esistenza di un divieto, per tali soggetti, di svolgere altre attività retribuite, con l'eccezione di quelle normativamente previste (guardie mediche notturne, festive e sostituzioni, attività ritenute dal legislatore coerenti col tempo pieno della formazione).

In tema di prestazioni di ricovero ospedaliero da parte di strutture private per le quali siano state erogate somme c.d. "extra budget", è stato osservato che detto documento, al pari di ogni altra tipologia di danno erariale, oltre che attuale deve essere "concreto", per poter integrare responsabilità amministrativa dell'agente.

Pur ribadendo l'ineludibilità dei vincoli di spesa sanitaria stabiliti dalle Regioni e riconoscendo che lo sfioramento del tetto di spesa fissato per l'acquisto di prestazioni sanitarie da soggetti privati accreditati implica *ex se* un danno erariale, le Sezioni di appello hanno specificato che, affinché il documento possa ritenersi concreto, deve essere provata la mancata resa ed effettività di prestazioni sanitarie remunerate oltre il budget; diversamente si integrerebbe un'ipotesi di "responsabilità formale", conseguente cioè a mera violazione di legge, non più contemplata nell'ordinamento (v. sul punto sentenza n. 72/1983 della Corte Costituzionale, nonché sent. Prima Sez. App. n. 290/2016).

In tema di c.d. "danno alla concorrenza" va segnalata la decisione in appello riguardante una vicenda riferita a plurime condotte poste in essere dal Direttore centrale del Patrimonio – Servizi Generali – di una Provincia, per le quali lo stesso era stato condannato dal Tribunale penale, in concorso con altri e con il vincolo della continuazione, per il delitto di turbativa d'asta aggravata, perpetrato mediante accordi collusivi, promesse e accordi fraudolenti facendo ricorso, in violazione della normativa di settore, all'affidamento diretto, al cottimo fiduciario e alla trattativa privata in difetto dei presupposti ed assegnando i lavori prevalentemente ad uno stesso operatore, anche mediante l'artificioso frazionamento di opere, che dovevano considerarsi unitarie.

Il nodo centrale (e spesso controverso anche in passato) concernente la prova della sussistenza del "danno alla concorrenza" è stato affrontato muovendo dall'indubbio presupposto della violazione delle regole della concorrenza e della trasparenza, lesiva dei principi costituzionalmente tutelati dagli artt. 41 e 97 e dalla legge n. 241 del 1990, che realizza un *vulnus* all'obbligo di servizio del dirigente preposto. E' stato in proposito osservato che i valori dell'economicità, dell'efficacia e dell'efficienza dell'attività amministrativa rappresentano ormai i profili di maggior rilievo della "legalità sostanziale" del sistema giuscontabile e, in relazione ad essi, non è più consentito omettere un minimo confronto concorrenziale per qualsiasi procedura contrattuale ad oggetto pubblico. Detto canone comportamentale è ancor più necessario oggi "che i basilari principi in materia di concorrenza e libera prestazione dei servizi, di cui agli artt. 81 e ss. e 49 e ss. del Trattato CE, si impongono al rispetto degli Stati membri, indipendentemente dall'ammontare delle commesse pubbliche".

La violazione della regola è apprezzabile sia sotto il profilo soggettivo che per l'aspetto oggettivo. Per il primo profilo viene in rilievo la lesione arrecata ai possibili concorrenti nella medesima gara per l'acquisizione di quote di mercato, la cui tutela è affidata al Giudice Amministrativo. Per la seconda accezione, emerge il documento arrecato all'Amministrazione committente per aver ignorato di applicare il principio nell'intrapresa attività contrattuale. Detta tipologia di danno, dunque, non può dirsi essere mera costruzione dottrinale, ma ha assunto da tempo importanza e validità nel panorama delle pronunce nazionali e internazionali degli Organi giudiziari.

Il tema cognitivo del regolare svolgimento delle procedure espropriative, che tuttora ritorna più volte in evidenza innanzi al giudice contabile, è stato, come di consueto, affrontato attraverso il riscontro concreto della sussistenza degli elementi della responsabilità amministrativa, in ragione di condotte negligenti che esprimono elementare dispregio delle norme regolatrici della materia degli espropri pubblici - a volte sotto forma di una vera e propria imperizia - ed espongono gli Enti locali ad indebiti esborsi di denaro pubblico, evitabile attraverso una puntuale esecuzione degli adempimenti previsti dalla legge.

Meno comuni, ma comunque di rilievo, sono stati i danni conseguenti alla violazione del principio di onnicomprensività retributiva (sentt. I app. 294/2017, 330/2017, 473/2017) ovvero originati da altri fatti lesivi, come la duplicazione di azioni esecutive per il medesimo titolo (sent. I app. 56/2017) o la illecita gestione di procedure concorsuali da parte di curatori fallimentari (sent. I app. 21/2017) o come la locazione di immobili priva di utilità (sent. I app. 496/2017) o gli indebitamenti per la ricapitalizzazione di società partecipate (sent. I app.457/2017).

Sono stati decisi, oltre ad ipotesi di responsabilità contabile (sentt. I app.11/2017, 115/2017), alcuni ricorsi per revocazione, ritenuti prevalentemente inammissibili per difetto del dedotto errore revocatorio (sentt. I app.334/2017, 339/2017, 360/2017, 487/2017, 517/2017).

Sono pure state esaminate le particolari modalità di proposizione del ricorso per revocazione secondo le disposizioni normative contenute nel Codice di giustizia contabile (sent. I app.479/2017).

Quanto alle istanze di definizione agevolata, alle quali è stato fatto ricorso sulla base della legge 25 dicembre 2005 n. 266, è stato dato corso al loro accoglimento in relazione a casi di condanna per colpa grave, mentre ne è stato deciso il rigetto in caso di dolo o di indebito arricchimento ovvero di colpa particolarmente intensa. Con varie sentenze sono stati dichiarati definiti alcuni giudizi d'appello (sentt. I app. 30/2017, 43/2017, 53/2017, 58/2017, 251/2017).

In ordine alla responsabilità dei gruppi consiliari, di rilievo appare la sentenza n. 63/2017 (Sezione Siciliana di appello) con la quale si è affermato che risponde di danno erariale il presidente di gruppo politico dell'Assemblea regionale che abbia utilizzato contributi pubblici, erogati al gruppo parlamentare, per finalità non istituzionali. Nella specie è stato ritenuto che l'art. 122, comma 4, della Costituzione e l'art. 6 dello Statuto della Regione siciliana non escludono la giurisdizione del giudice contabile sugli atti adottati dai Deputati regionali, poiché l'evocata prerogativa della insindacabilità, testualmente riferita alle opinioni espresse ed ai voti dati nell'esercizio delle funzioni di rappresentanza politica dell'Assemblea Regionale, non può estendersi alla gestione dei contributi erogati ai Gruppi; inoltre, si è osservato che l'insindacabilità, nel merito, delle scelte discrezionali, di cui all'articolo 1, comma 1, della legge n. 20 del 1994, riguarda esclusivamente il merito della scelta, alla stregua di requisiti di opportunità e, quindi, di parametri non giuridici, delle modalità di azione in vista della realizzazione degli interessi affidati dal legislatore all'Organo pubblico, mentre la valutazione in ordine al corretto esercizio della discrezionalità, anche quella che presenta caratteri di maggiore estensione, non subisce alcuna limitazione.

5. Giudizi di conto

L'attribuzione giurisdizionale più antica della Corte dei Conti italiana è quella inerente ai giudizi di conto, nell'ambito dei quali viene sindacata, da parte delle Sezioni giurisdizionali, la corretta gestione del denaro pubblico o di pubblici valori operata, in attività di maneggio, dagli agenti contabili: tale giurisdizione affonda le radici nelle tradizioni giuridiche di taluni

stati preunitari (in particolare del Regno di Sardegna) ed è stata attribuita alla Corte dei conti del Regno d'Italia fin dalla legge istitutiva n. 800 del 14 agosto 1862, recante “*Legge per l'istituzione della Corte dei conti del Regno d'Italia*”.

L'ordinamento contabile e l'impianto fondamentale della giurisdizione contabile hanno storicamente trovato disciplina nella legge sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato (r.d. 18 novembre 1923, n. 2240) e nel relativo regolamento 23 maggio 1924, n. 827 nonché nel regolamento di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei conti (r.d. 13 agosto 1933, n. 1038) e nel testo unico della legge sulla Corte dei conti (r.d. 12 luglio 1934, n. 1214).

Il complesso quadro normativo composto dalle richiamate leggi è rimasto sostanzialmente immutato anche in seguito al processo costituente, quantomeno fino alle riforme introdotte dalle leggi nn. 19 e 20 del 14 gennaio 1994, introduttive, quanto al giudizio di conto, dell'istituto dell'estinzione.

Con il decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, adottato in attuazione della delega contenuta nella legge 7 agosto 2015, n. 124 (art. 20), il legislatore delegato ha dato vita ad un *corpus* unitario di norme recanti la disciplina dei giudizi che si svolgono innanzi alla Corte dei conti, con il compimento della prima opera di codificazione delle norme processuali e, più in generale, riguardanti la “*Giustizia contabile*”.

Il “*Giudizio sui conti*” è regolato dalla parte Terza del codice, suddivisa in unico titolo e in tre Capi rubricati “*Generalità*”, “*Giudizio per la resa del conto*” e “*Giudizio sul conto*” e, in forza della disciplina di cui all'art. 2, comma 3 delle “*Norme transitorie e abrogazioni*” (all. 3), si applica “*ai conti giudiziali da presentarsi presso l'amministrazione di competenza a decorrere dalla data di entrata in vigore del Codice*” essendo prevista l'abrogazione del r.d. n. 1038/1933 e di parte del T.U. sulla Corte dei conti (r.d. 12 luglio 1934, n. 1214).

Numerose pronunce rese in materia di conti giudiziali dalle Sezioni giurisdizionali della Corte nel corso dell'anno 2017, in fase di prima applicazione del Codice di giustizia contabile, hanno avuto ad oggetto il diritto intertemporale e, quindi, l'ambito di applicabilità delle disposizioni di nuova introduzione: si è affermato che, ai sensi dell'art. 2, comma 3 delle “*norme transitorie e abrogazioni*”, ai conti presentati anteriormente al 7 ottobre 2016 (data di entrata in vigore del Codice), non si applicano le norme della parte terza del Codice di giustizia contabile (*ex plurimis* Sez. Giur. Abruzzo n. 74 del 26 giugno 2017). Per effetto del principio di ultrattività, infatti, ai giudizi già pendenti alla data di entrata in vigore del Codice di giustizia contabile, continuano a trovare applicazione le norme previgenti sul giudizio di conto (r.d. 13 agosto 1933, n. 1038 e r.d. 12 luglio 1934, n. 1214) anche laddove espressamente abrogate a decorrere dalla data di entrata in vigore del predetto codice (Sez. Giur. Veneto, n. 147 del 13.12.2017). Il principio di ultrattività della normativa previgente si è ritenuto valere anche per i conti depositati in data successiva all'entrata in vigore del Codice, ma che avrebbero dovuto essere presentati anteriormente all'amministrazione di appartenenza (Sez. Giur. Veneto, n. 181 del 27 dicembre 2017); è stata ritenuta invece estensibile la nuova disciplina codicistica ai conti giudiziali da presentare all'amministrazione dopo l'entrata in vigore del codice, nel termine fissato dal giudice nell'ambito del giudizio per resa del conto, a prescindere dall'esercizio finanziario o dalla gestione cui i conti stessi si riferiscano (ord. Sez. giur. Sardegna n. 138/2017 del 6 luglio 2017).

Si comprende quindi che, alla luce della descritta disciplina della fase transitoria, l'integrale applicazione delle disposizioni del Codice di giustizia contabile si realizzerà pienamente solo a partire dall'anno in corso.

Alcune tra le novità principali introdotte dal legislatore della codificazione, che involgono anche profili di carattere organizzativo, sono peraltro già in corso di implementazione, ad opera delle Sezioni giurisdizionali.

La norma con la quale esordisce la Parte terza del Codice di giustizia contabile (art. 137), con finalità ricognitiva e mediante rinvio alle norme vigenti, dispone che *"La Corte dei conti giudica sui conti degli agenti contabili dello Stato e delle altre pubbliche amministrazioni secondo quanto previsto a termini di legge"*.

Al fine precipuo di garantire la rigorosa e stabile perimetrazione dell'ambito degli agenti contabili assoggettati alla disciplina del giudizio di conto e per resa di conto, il successivo art. 138 del Codice di giustizia contabile istituisce l'anagrafe degli agenti contabili, prevedendo che la stessa venga alimentata dalle singole amministrazioni, chiamate a comunicare *"alla sezione giurisdizionale territorialmente competente i dati identificativi relativi ai soggetti nominati agenti contabili e tenuti alla resa di conto giudiziale"* (comma 1).

L'anagrafe degli agenti contabili, la cui definitiva realizzazione e completamento necessitano di misure specifiche e di impegno straordinario da parte degli uffici della Corte, costituisce una novità di rilievo nella disciplina della materia, con importanti ricadute organizzative per l'Istituto, tenuto conto della complessità dei presupposti normativi necessari all'esatta individuazione degli agenti contabili e dell'ingente mole di conti giudiziali introitati annualmente dalle Sezioni giurisdizionali. Nell'ambito di alcune Sezioni si è reso necessario dare impulso all'invio dei dati da parte delle Amministrazioni, con richieste alle stesse specificamente indirizzate per l'integrazione degli elementi già disponibili.

Al fine di realizzare pienamente il circuito informativo tra Sezioni giurisdizionali e Procure, necessario al pieno spiegamento delle potenzialità e incisività dei giudizi di conto, il Codice di giustizia contabile prevede inoltre l'accesso diretto all'anagrafe degli agenti contabili, da parte non solo delle amministrazioni interessate, ma anche degli uffici territoriali delle Procure e delle Sezioni giurisdizionali (art. 138 comma 5). A tale previsione si raccorda, rafforzando ulteriormente i flussi e i rapporti tra gli Uffici di Procura e delle Sezioni giurisdizionali della Corte chiamati a dare avvio e a definire i giudizi di conto, la disposizione dell'art. 140 comma 4 del Codice, che prevede la comunicazione annuale da parte della Sezione giurisdizionale alla competente Procura regionale, di un *"elenco anche riepilogativo"* dei soggetti rimasti inadempienti all'obbligo di tempestivo deposito dei conti giudiziali, da predisporre all'esito di una verifica, anche su segnalazione degli organi di controllo di ciascuna amministrazione. Ciò *"ai fini della formulazione di istanza per resa di conto"*.

È di tutta evidenza la complessità e lo sforzo organizzativo necessari alla messa a regime del disegno del legislatore delegato, volto al riordino e al rafforzamento dell'articolato sistema di norme che presiedono allo svolgimento dei giudizi di conto: obiettivi che stanno impegnando notevolmente gli uffici delle Sezioni giurisdizionali.

Tra le previsioni normative di nuovo conio che impattano in modo significativo sull'*iter* amministrativo che conduce al deposito dei conti giudiziali presso la Sezione giurisdizionale e che ridondano sulla fase di introduzione e istruttoria del giudizio di conto è da segnalarsi altresì l'art. 139, comma 2 del Codice; tale norma introduce l'obbligo per le amministrazioni di *"individuare un responsabile del procedimento che, espletata la fase di verifica o controllo amministrativo previsti dalla vigente normativa, entro trenta giorni dall'approvazione, previa parificazione del conto, lo deposita, unitamente alla relazione degli organi di controllo interno, presso la Sezione giurisdizionale territorialmente competente"*.

Al fine di consentire un corretto inquadramento della nuova figura del *"Responsabile del procedimento"* si è resa necessaria, in alcune Sezioni, un'attività di coordinamento con le Amministrazioni dello Stato e degli enti territoriali, chiamate a procedere alla detta nomina, selezionando i responsabili nell'ambito del personale a disposizione.

La richiamata norma codicistica valorizza del resto in modo significativo la figura del responsabile del procedimento, al quale il legislatore delegato assegna un ruolo di rilievo nella fase che intercorre tra la presentazione del conto da parte dell'agente contabile

all'Amministrazione e il deposito dello stesso presso la Corte dei conti. Tale è il risalto assegnato alla figura che la stessa è assoggettata ad un'ipotesi di responsabilità diretta, con previsione di una specifica sanzione pecuniaria (art. 141 comma 7), in caso di mancato deposito del conto giudiziale, correttamente presentato all'Amministrazione dall'agente contabile.

La scelta del legislatore delegato in ordine al "*responsabile del procedimento*" pare volta al rafforzamento dell'*iter* che si svolge nell'ambito dell'amministrazione, successiva alla presentazione del conto all'amministrazione e precedente al deposito presso la Sezione giurisdizionale, al fine di consentire e promuovere una completa e puntuale operatività delle attività di controllo interno alla stessa.

È del resto auspicabile che da una più puntuale attività di coordinamento del procedimento amministrativo che precede la fase giudiziale presso la Corte, affidato ad un "*responsabile*", a tal fine individuato, possa conseguire un effetto positivo in termini di tempestiva emersione di profili di irregolarità dei conti giudiziali, sin dal deposito dei conti giudiziali.

Così come previsto dall'art. 139, comma 2, c.g.c., del resto, il responsabile del procedimento è chiamato non solo a depositare il conto giudiziale presso la Sezione giurisdizionale, una volta che sia stata "*espletata la fase di verifica o controllo amministrativo previsti dalla vigente normativa*", ma anche a garantire che il predetto adempimento di deposito del conto giudiziale avvenga "*unitamente alla relazione degli organi di controllo interno*".

Le novità introdotte, con particolare riverbero sulla fase di deposito del conto giudiziale, potrebbero facilitare l'individuazione e la selezione, già in fase di acquisizione, dei conti giudiziali nell'ambito dei quali emergano, anche dalla relazione allegata (ex art.139 comma 3 del Codice), profili di irregolarità o anomalie evidenti, meritevoli di approfondimenti istruttori; con ciò consentendo una prima forma di assegnazione di priorità nell'esame della mole di conti giudiziali introitati annualmente.

È da leggersi in coordinamento con tale nuova configurazione della fase procedimentale preliminare all'avvio del giudizio di conto anche la disposizione dell'art. 145 comma 2 del Codice di giustizia contabile in forza della quale "*Il presidente della Sezione giurisdizionale con proprio decreto stabilisce all'inizio di ciascun anno, sulla base di criteri oggettivi e predeterminati, le priorità cui i magistrati relatori dovranno attenersi nella pianificazione dell'esame dei conti*". Anche tale norma è foriera di non poche ricadute in termini organizzativi interni delle Sezioni, in relazione alle modalità di gestione del flusso dei conti giudiziali. Attraverso la previsione di criteri oggettivi e predeterminati che dovranno orientare i singoli magistrati nell'esame dei conti giudiziali, il legislatore delegato ha chiaramente autorizzato l'individuazione di una graduazione dell'ordine di priorità nell'esame delle gestioni contabili, che potrà meglio garantire – una volta pienamente attuata – omogeneità e razionalità nell'utilizzo delle risorse, sia magistratuali sia del personale amministrativo incaricato della revisione dei conti giudiziali.

6. Giudizi in materia pensionistica

Nel corso del 2017 il carattere esclusivo ed inderogabile della giurisdizione di questa Corte a norma del R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, art. 13, ha trovato ulteriore conferma ad opera della Corte di Cassazione, la quale ha chiarito che, ogni qual volta venga in discussione il "quantum" del trattamento pensionistico e, quindi, la sussistenza del diritto alla pensione di un certo ammontare, rileva il contenuto pubblicistico del rapporto dedotto in giudizio e sussiste

la giurisdizione esclusiva della Corte dei conti “senza che intervengano deroghe in favore del giudice ordinario”. Il principio è stato affermato in due rilevanti pronunzie (l’ordinanza della Corte di Cassazione, Sez. Un. Civ. – n. 21971 del 21 settembre 2017, e la sentenza n. 7755 del 27 marzo 2017) relative, rispettivamente, la prima ad un’azione di recupero intentata dall’INPDAP nei confronti di una ASL a seguito della declaratoria di irrecuperabilità dell’indebitato nei confronti del pensionato e, la seconda, all’ammontare della ritenuta fiscale operata dall’INPS sulla pensione di reversibilità.

In particolare, nel settore del recupero di indebitato pensionistico, la giurisdizione, è stato ribadito, sussiste indipendentemente dal cespite (pensione o altro bene) che l’Amministrazione intenda aggredire per realizzare il recupero, o dal fatto che il recupero medesimo si inquadri o meno nell’ambito della speciale figura della “azione di rivalsa” (Cass. Sez. Un. n. 11769 dell’8.6.2015) e, come ha precisato la Corte di Cassazione, confermando l’orientamento da tempo assunto dalla giurisprudenza contabile, anche se l’amministrazione non abbia diretto il recupero avverso il pensionato, ma avverso i suoi eredi (Corte di Cassazione, Sez. Un., sentenza n. 27092 del 15.11.2017), laddove non trovi nei loro confronti la tutela approntata dall’art. 1, comma 263, della legge n. 662 del 1996.

Molte sono state le sentenze che, sotto profili diversi, hanno dato applicazione ed interpretazione al d.lgs. n. 174/2016 (recante il nuovo “Codice di giustizia contabile”).

Da segnalare la sentenza n. 154/2017 con cui la Sezione d’Appello per la Regione Siciliana ha statuito, in generale, che nel ricorso nell’interesse della legge, proposto ai sensi dell’art. 171 del Codice di giustizia contabile, “*il Pubblico Ministero non agisce nel processo contabile a tutela di un interesse concreto, corrispondente a specifiche articolazioni della pubblica amministrazione, ma esprime una esigenza di tutela del più generale interesse all’attuazione ed alla esatta applicazione della legge ed alla realizzazione dell’ordinamento giuridico, rispetto al quale non appare ragionevolmente possibile individuare un titolare; inoltre, a tal fine, la sua presenza nel giudizio può consentire al Giudice di provvedere al di là della domanda e delle difese delle parti interessate (ampliando, in tal modo, l’ambito di cognizione del Giudice medesimo quale era stato delimitato dalle domande e dalle eccezioni delle parti); per tali ragioni, bisogna, quindi, ritenere che il Pubblico Ministero sia solo parte processuale e non sostanziale stante la sua estraneità al rapporto dedotto in giudizio*”. È stato, altresì, affermato che la legittimazione attiva a proporre il ricorso nell’interesse della legge spetti sia al Procuratore regionale che al Procuratore generale, mentre lo *ius postulandi* compete solo al Procuratore generale presso la Sezione d’Appello, secondo lo schema tipico del giudizio di responsabilità amministrativo-contabile.

In sede di applicazione dell’art. 155, comma 5, del Codice di giustizia contabile (d.lgs. n. 174/2016) in alcuni casi si è pronunciata l’inammissibilità del ricorso non notificato all’Amministrazione da parte del privato ricorrente (Sez. Sardegna sentenza n. 113 del 2 agosto 2017), in altri l’improcedibilità perlomeno in assenza di una costituzione sanante di quest’ultima (Sez. Puglia sentenza n. 425/2017).

Le Sezioni giurisdizionali hanno avuto modo di pronunciarsi, tra l’altro, in materia di giudizio d’ottemperanza (sentenza Terza d’Appello n. 501 in data 18 ottobre 2017) e in punto di recupero di somme a titolo di pensione. A tale ultimo proposito si rammenta l’importante pronuncia (SS.RR. sent. n. 33/2017/MD) che ha esteso la tutela del pensionato percettore di indebitato che abbia titolo a trattenere tali somme, affermando che, in presenza di tutti i presupposti soggettivi ed oggettivi perché si maturi l’irripetibilità delle somme da parte dell’amministrazione, il pensionato ha diritto fin dall’origine, quindi già in sede amministrativa, di opporre tale irripetibilità all’amministrazione stessa, quando essa gli intimi la restituzione di un indebitato pensionistico in realtà non recuperabile ovvero, allo stesso fine, vada ad operare unilateralmente una trattenuta sulla pensione.

Mutando il precedente orientamento negativo (SS.RR. 24.3.2015 n. 11/QM) per il quale *“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”*, quale corollario del principio oggi affermato, la sentenza ha chiarito che *“sulle somme in restituzione spettano gli interessi legali, dalla data della domanda giudiziale o, ove proposta, dalla data della precedente domanda amministrativa”*. La sentenza costituisce, inoltre, la prima applicazione della procedura del “motivato dissenso”, introdotta dal Codice di giustizia contabile ed ivi disciplinata all’art. 177, la quale consente alle Sezioni riunite, che ai sensi dell’art. 111 del medesimo codice costituiscono una “articolazione interna della medesima Corte in sede d’appello”, di pronunciarsi diversamente rispetto ad una questione già decisa e di procedere alla decisione stessa dell’impugnazione nel merito, in base al principio statuito, senza necessità di un ulteriore passaggio dinanzi al giudice a quo.

In tema di diritto alla perequazione dei trattamenti di pensione, i giudizi si trovano oggi a recepire i recenti interventi del legislatore, tra i quali, da ultimo, l’art. 1, comma 1, n. 1, del d.l. n. 65/2015 («Al fine di dare attuazione ai principi enunciati nella sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2015, nel rispetto del principio dell’equilibrio di bilancio e degli obiettivi di finanza pubblica, assicurando la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, anche in funzione della salvaguardia della solidarietà intergenerazionale, [...]»), adottato per le ragioni di ordine finanziario ivi indicate (*ex multis*: Sez. Calabria sentt. nn. 364, 366, 363, 357 del dicembre 2017, Sez. Abruzzo sent. n. 147 del 12 dicembre 2017, Sez. Friuli sent. n. 28 del 12 aprile 2017).

In tema di benefici combattentistici previsti dalla normativa vigente (articolo unico della l. n. 1746/62, art. 28 del d.P.R. n. 1092/73, art. 3 della l. n. 390/50 e art. 5 del d.lgs. n. 165/97) in relazione al servizio prestato nelle c.d. "zone di intervento" per conto dell'O.N.U., beneficio da riconoscersi in forma di periodi di supervalutazione del servizio prestato ai fini pensionistici, la giurisprudenza della Corte, pur avendo in passato aderito alla tesi favorevole al ricorrente, ha ritenuto di dover doverosamente rimeditare la questione, alla luce delle considerazioni svolte dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 240 dell’11 novembre 2016. Quest’ultima ha escluso, ad esito di un’approfondita esegesi della normativa in questione, che i militari impiegati all’estero in missioni di pace sotto l’egida dell’O.N.U. possano fruire, ai fini pensionistici, sulla base dell’art. 1 della l. n. 1746/1962, del beneficio del computo delle “campagne di guerra”, previsto dall’art. 18 del d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092 (così, tra le altre, Corte Conti, Sez. giur. Piemonte, 12 aprile 2017, nn. 31 e 32; Sez., giur. Puglia, 29 marzo 2017, n. 144; Sez. giur. Sardegna, 4 aprile 2017, n. 53; Sez. giur. Appello Sicilia, 27 febbraio 2017, n. 42; Sez. giur. Toscana, 14 dicembre 2016, n. 363; Abruzzo Sentenza 4 del 24 gennaio 2017; Sez. giur. I Appello, 5 luglio 2017, n. 240). Le pronunce relative alla corresponsione (e recupero) della doppia indennità integrativa speciale seguono indirizzi già sostanzialmente consolidati (tra le altre, Sez. Prima Appello, sent. 63/2017) soprattutto in riferimento alle pensioni di reversibilità sorte dopo l’entrata in vigore della l. n. 335/1995 (Sez. Prima Appello, sentt. 142/2017, 145/2017, 265/2017).

Infine, molte ed interessanti questioni sono attualmente al vaglio della Corte costituzionale o delle Sezioni riunite della Corte dei conti, nell’esercizio della funzione nomofilattica.

E’ stata sollevata questione di legittimità costituzionale del primo comma dell’art. 170 del d.P.R. n. 18/1967 per violazione dell’art. 3 Cost., nella parte in cui prevede che, nei confronti del soggetto appartenente alla carriera diplomatica il quale alla data di collocamento a riposo risulti assegnato ad una sede di servizio all’estero, ai fini pensionistici la retribuzione

di posizione venga computata soltanto nella "... misura minima prevista dalle disposizioni applicabili ..." anziché in misura correlata al grado rivestito da quel medesimo soggetto e alle funzioni a lui conferibili avuto riguardo al grado stesso (Sez. Lazio ord. del 10 maggio 2017, n. 61).

Tra le questioni di massima rimesse alle Sezioni riunite della Corte dei conti, si segnala quella in ordine alla misura intera dell'indennità integrativa speciale spettante al percettore di pensione privilegiata tabellare, titolare di altro trattamento di quiescenza Inps dell'Assicurazione Generale Obbligatoria Inps (ord. n. 15/2017).

Con recentissima sentenza, depositata a fine dicembre 2017, le Sezioni riunite si sono pronunciate a favore della inclusione dell'indennità di incentivazione, prevista dall'accordo sindacale del 2 settembre 1971 e ratificato dal Consiglio di Amministrazione dell'Azienda Risorse Idriche di Napoli (A.R.I.N.), già AMAN, nella base pensionabile in quanto emolumento fisso, corrispettivo e continuativo, ai sensi degli artt. 15 e 16 della legge 5 dicembre 1959 n. 1077, come modificati ed integrati dall'art. 30 del d.l. n. 55 del 1983, convertito con modificazioni nella legge 26 aprile 1983 n. 131 (sentenza n. 39 del 4 dicembre 2017, deferita da Sez. Prima d'Appello - sent-ord. n. 85/2017). In quella sede sono state evidenziate le peculiarità della posizione pensionistica dei dipendenti ex ARIN e dell'emolumento in questione, non rientrante per ragioni temporali nelle diverse previsioni di irrilevanza o divieto per la contrattazione integrativa di introdurre emolumenti comportanti oneri a carico del sistema previdenziale pubblico, e avente caratteristiche inquadrabili negli artt. 15 e 16 della legge 5 dicembre 1959 n. 1077, come ritenuto anche dalla consolidata giurisprudenza della Corte di Cassazione formatasi sul medesimo emolumento, per la parte di pensione oggetto della giurisdizione del giudice del lavoro.

7. Processo telematico

La Corte dei conti ha optato per un approccio graduale nell'introduzione dell'informatica nei giudizi che si celebrano nelle sue aule; si è scelto, cioè, di procedere "a stralcio" per singoli "pacchetti" di regole tecniche, da emanare in successione, ciascuno dei quali è destinato a disciplinare in maniera indipendente uno specifico aspetto dell'utilizzo dell'informatica in ambito processuale.

Il primo passo è stato realizzato con il decreto presidenziale n. 98 del 21 ottobre 2015, con il quale sono state emanate le prime regole tecniche ed operative per l'utilizzo della posta elettronica certificata nei giudizi dinanzi alla Corte dei conti, in base alle quali è oggi possibile depositare per via telematica atti processuali ed effettuare le previste comunicazioni e notificazioni, nonché le correlate operazioni di conversione da cartaceo a digitale e viceversa.

La materia in esame, com'è noto, si caratterizza per un elevato grado di complessità e per la delicatezza delle connesse problematiche, non solo giuridiche, ma anche tecniche, organizzative ed operative (alcune delle quali ancora in via di risoluzione nell'ambito dello stesso processo civile).

L'introduzione del processo telematico nell'ambito della Corte dei conti è destinata ad avere un rilevante impatto su tutti gli operatori (Giudici, Pubblici Ministeri, Segreterie, parti e Foro), ai quali si richiede un forte impegno e un necessario periodo di adattamento.

I prossimi passi finalizzati all'entrata "a regime" del processo telematico contabile sono: formazione di atti del processo quali documenti informatici nativi sottoscritti con firma digitale, dematerializzazione "sostitutiva" dei registri di Segreteria e del fascicolo processuale, accesso telematico diretto delle parti ai fascicoli, conservazione digitale degli atti.

Con particolare riguardo all'accesso telematico diretto delle parti ai fascicoli processuali, va senz'altro menzionato il rilascio della funzionalità FOL (consultazione Fascicolo On Line). L'applicazione Consultazione Fascicolo mette a disposizione degli avvocati, autenticati sul Portale dei Servizi on Line della Corte dei conti, la documentazione dei giudizi di loro pertinenza e le comunicazioni o notifiche indirizzate alla loro casella PEC; quest'ultima possibilità, tra le altre, aumenta le garanzie di riservatezza nella comunicazione di atti contenenti dati sensibili. Il rilascio si è reso possibile nel primo semestre del 2017 con la realizzazione del *software* e con la consegna del verbale di collaudo. Inoltre, nello stesso anno, è iniziato lo studio per la realizzazione, in tema di consultazione del fascicolo, anche della richiesta delle copie autentiche degli atti, con contestuale pagamento degli oneri dovuti.

Per il resto, nell'ambito della giurisdizione, dovendo dar inizio alla reingegnerizzazione del sistema SISP, che evolverà verso il sistema GIUDICO, dal 2015 si sta procedendo ad una revisione della base dati e delle modalità di fruibilità dell'intero sistema, con l'obiettivo di assicurare una maggiore efficienza ed efficacia nella gestione dei processi.

E' proseguito, quindi, il processo (già in atto) di trasformazione del sistema da semplice gestionale per la memorizzazione informatica dei dati, a unico strumento lavorativo documentale utilizzato dall'utente della giurisdizione.

CAPITOLO II

COORDINAMENTO E CONTROLLO DELLA FINANZA PUBBLICA

1. Profili generali

Nel contesto di una situazione economico finanziaria gravata da problemi e impegni di grande rilievo, la Corte ha visto, negli ultimi anni, intensificarsi la frequenza delle richieste di analisi, pareri e documentazione da parte del Parlamento.

Una parte rilevante degli impegni connessi alle verifiche sulle condizioni della finanza pubblica e sul rispetto degli obiettivi programmatici concordati in sede europea è di competenza delle Sezioni riunite in sede di controllo, che hanno di conseguenza ampliato in misura considerevole l'insieme delle attività e dei prodotti. Il complesso delle funzioni assegnate alle Sezioni riunite appare conseguentemente molto articolato, ricomprendendo adempimenti e analisi che riguardano:

la parifica del Rendiconto generale dello Stato e la connessa relazione sui risultati della gestione delle amministrazioni centrali;

il Rapporto annuale sul coordinamento della finanza pubblica;

i Referti periodici sul Costo del lavoro pubblico, sul Sistema universitario e sul Sistema informatico pubblico;

le relazioni trimestrali sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri;

le delibere di orientamento, vincolanti per tutte le Sezioni del controllo, su temi che richiedono unitarietà di indirizzi per le amministrazioni pubbliche.

Negli ultimi anni, l'attività ausiliaria della Corte nei confronti del Parlamento ha visto intensificarsi la frequenza di audizioni sui temi generali di finanza pubblica o su specifici argomenti di primario interesse amministrativo e contabile. Una parte prevalente dell'attività di supporto alle predette audizioni è affidata alle Sezioni riunite, a partire dalle tre audizioni che hanno carattere ricorrente; la prima di esse si colloca nel mese di aprile (Def), le altre due nel successivo autunno riguardando, rispettivamente, la Nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza e il Disegno di Legge di Bilancio. Il Parlamento può, altresì, su specifiche iniziative legislative richiedere alla Corte valutazioni e pareri, dando luogo ad audizioni formali ed informali. Nel corso del 2017, oltre alle menzionate audizioni sul ciclo di bilancio, le Sezioni riunite sono state chiamate ad esprimersi sull'attuazione del federalismo fiscale e sulle disposizioni urgenti in materia finanziaria e a sostegno degli enti territoriali colpiti da eventi sismici (decreto legge n. 50 del 2017).

2. Relazione sul Rendiconto generale dello Stato

Il giudizio di parificazione del Rendiconto generale dello Stato e la connessa Relazione rappresentano il momento conclusivo del ciclo annuale dei controlli demandati dalla Costituzione e dalla legge alla Corte dei conti.

La Relazione - orientata alla ricostruzione del contesto macroeconomico di riferimento, ad una complessiva valutazione delle politiche in materia di entrata e di spesa ed all'esame delle criticità o delle *best practices* che emergono dall'analisi della gestione delle singole Amministrazioni - presenta un impianto essenzialmente rivisto rispetto agli anni precedenti, con analisi di carattere generale sui conti dello Stato e analisi specifiche su politiche settoriali, condotte con l'utilizzo di metodologie differenziate in funzione della natura delle analisi stesse.

La Relazione si articola in tre volumi: il primo dedicato a "I conti dello Stato e le politiche di bilancio", il secondo a "La gestione del bilancio dello Stato 2016 per Amministrazione" e il terzo all'"Attendibilità delle scritture contabili".

Il primo volume contiene, in apertura, come di consueto, il raccordo tra il Rendiconto e il Conto dello Stato di contabilità nazionale che costituisce una componente essenziale del Conto delle Amministrazioni pubbliche, nel quale confluiscono i conti delle amministrazioni locali e quello degli enti di previdenza, e che rappresenta l'esclusivo quadro di riferimento per la verifica del rispetto dei vincoli europei in termini di indebitamento netto e di debito pubblico.

Con riguardo alle entrate, le analisi sono state dedicate alla gestione e all'andamento delle principali fonti di gettito, ai risultati dell'azione di contrasto all'evasione e ad effetti specifici dell'assetto del prelievo in relazione al quadro normativo.

Nel 2016 la gestione delle entrate dello Stato si è caratterizzata positivamente per l'entità delle risorse complessivamente affluite all'Erario anche grazie all'accelerazione impressa dagli interventi legislativi adottati che ne hanno fatto registrare un significativo aumento (+2,1 per cento), proseguendo nella crescita già registrata nel 2015, dopo la breve flessione del 2014.

Anche sul versante della riscossione, il risultato del 2016 ha messo in luce una crescita rispetto al 2015, ascrivibile all'aumento delle riscossioni in conto competenza, in parte frenato dalla sostanziale diminuzione delle riscossioni in conto residui.

In attenuazione, rispetto all'esercizio precedente, è risultato anche lo scostamento degli accertamenti dalle previsioni definitive di entrata; fenomeno che si è distribuito in misura sostanzialmente equivalente fra le entrate extra-tributarie e quelle tributarie e che è apparso ricollegabile alle incertezze del quadro macroeconomico di riferimento e alla difficoltà di prevedere esattamente i comportamenti dei contribuenti di fronte ai diversi provvedimenti adottati.

Le entrate da accertamento e controllo (assunte al netto degli introiti riferibili a forme di "condono" e comprensive delle sanzioni e degli interessi) hanno segnato una flessione rispetto al 2015, confermando, in ogni caso, una linea di tendenza in cui l'attività di controllo svolge un ruolo non secondario nella dinamica complessiva del gettito.

La massa dei residui attivi nel 2016 ha, invece, evidenziato un incremento sia di quelli da riscossione sia, in maggior misura, di quelli da versamento, malgrado il fenomeno, rilevante anche nel 2016, del drastico abbattimento dei residui contabili da ruoli nel presupposto di una loro limitata riscuotibilità.

L'attività di controllo fiscale ha presentato nel 2016, accanto a caratteri ormai consolidati nel tempo, un elemento del tutto peculiare relativo alla gestione delle istanze di adesione volontaria (c.d. *voluntary disclosure*).

La valutazione dei risultati di tale attività ha messo in luce caratteri contrastanti che, a fronte di un risultato, in termini di maggiori introiti, molto superiore a quello degli esercizi precedenti, ha evidenziato la complessità amministrativa connessa a tale attività straordinaria che ha avuto riflessi sull'ordinaria attività di controllo e di accertamento.

Alla flessione del numero di controlli si è accompagnata una sensibile riduzione della maggiore imposta accertata e dei risultati finanziari conseguiti, ascrivibile, peraltro, anche alla progressiva riduzione delle risorse umane destinate all'attività di accertamento e controllo.

Ancora sul piano quantitativo dell'attività di controllo sostanziale posta in essere, è emersa una diminuzione dell'attività istruttoria esterna (accessi brevi, controlli mirati e verifiche fiscali) mentre sono risultate in lieve ripresa le verifiche e i controlli nei confronti dei soggetti di grandi dimensioni.

In netta riduzione si è presentata anche l'attività di controllo basata sull'accertamento sintetico, sugli studi di settore e sulle indagini finanziarie, fenomeno quest'ultimo che conferma il progressivo indebolimento dell'attività di controllo fiscale, anche alla luce dell'enorme potenziale informativo assicurato dall'anagrafe dei rapporti finanziari.

Un approfondimento è stato dedicato al settore dell'IVA e delle entrate da giochi. Quanto all'andamento dell'IVA è stato confermato, anche nel 2016, il *trend* in crescita, interamente riconducibile alla componente relativa agli scambi interni trainata dai versamenti da *split payment* e dal meccanismo del *reverse charge* (è invece diminuita l'IVA sulle importazioni).

Oggetto di una specifica analisi sono state le diverse iniziative adottate per la promozione della *tax compliance* e il miglioramento dei servizi ai contribuenti e le attività svolte per il contrasto dei fenomeni di evasione internazionale.

Le entrate da giochi, anche nel 2016, hanno fatto registrare un incremento considerevole, confermando l'andamento positivo dell'anno precedente. L'incremento registrato si è ricondotto, in particolare, all'accresciuta rilevanza della tassazione sul gioco degli apparecchi da divertimento (AWP e VLT, comunemente indicati come slot machine), alla quale si deve più della metà del gettito complessivo.

In materia di spesa, l'impostazione adottata ha inteso, in primo luogo, esaminare i consueti andamenti generali in termini di stanziamenti, impegni e pagamenti evidenziando la risposta data dalle amministrazioni centrali alle misure di contenimento e razionalizzazione.

I dati del Rendiconto generale dello Stato per il 2016 sembravano segnare una riduzione della spesa particolarmente consistente. Al netto, tuttavia, degli effetti di alcuni fenomeni particolari (regolazioni debitorie, importi relativi a poste correttive e compensative e ad acquisizioni di attività finanziarie) - che rispondono prevalentemente a logiche finanziarie e contabili - il quadro dei risultati del 2016 è mutato in misura consistente.

Nella gestione si è conseguita sempre una flessione della spesa corrente (in termini di impegni), ma grazie ad un calo della spesa per interessi che ha consentito di compensare una spesa primaria più elevata. A consuntivo, la spesa in conto capitale ha presentato invece variazioni molto più lievi di quelle incorporate nelle previsioni definitive, principalmente come risultato di un rafforzamento della crescita dei trasferimenti alle imprese e della riduzione sia degli investimenti fissi che dei contributi alle Amministrazioni pubbliche.

L'analisi svolta, guardando anche ai risultati per missione, ha consentito di leggere nella gestione del bilancio 2016 ulteriori tre caratteristiche: la conferma della tendenza a concentrare gli interventi su poche missioni, la capacità di orientare la spesa sulle emergenze, la volontà di imprimere una accelerazione alle realizzazioni effettive.

Il primo volume contiene anche un apposito capitolo sulla gestione del Patrimonio dello Stato, il quale, come noto, costituisce specifico oggetto di parifica.

Al riguardo, la relazione, partendo dalle risultanze complessive, fornisce una panoramica sui risultati delle gestioni che riverberano i propri effetti sul patrimonio (azioni e partecipazioni, debito, residui, beni mobili e immobili) e una particolare attenzione alla gestione di tesoreria per il significativo apporto nella formazione del fabbisogno.

Sotto tale ultimo profilo, nella Relazione si evidenzia come andrebbe migliorata la leggibilità dei punti di concordanza tra Conto del bilancio e Conto del patrimonio, scorporandone i flussi che costituiscono una potenziale duplicazione di operazioni di bilancio e ciò per meglio evidenziare gli effetti autonomi connessi alle sole movimentazioni di tesoreria.

Nel Conto del patrimonio presentato nel 2016, il peggioramento patrimoniale complessivo scaturito dalla gestione è stato pari a 39,55 miliardi, derivante dalla differenza tra l'“eccedenza di passività” registrata nel 2016 (pari a 1.797,97 miliardi) e quella del 2015 (pari a 1.758,42 miliardi).

La minor misura del peggioramento patrimoniale del 2016 (rispetto al precedente esercizio) non è derivata dalla componente delle passività finanziarie, che si è incrementata di quasi 64 miliardi, quanto dall'aumento delle attività per 24,37 miliardi soprattutto nella componente delle attività finanziarie (18,81 miliardi) e in misura minore (5,55) di quelle non finanziarie.

L'incremento delle passività di 64 miliardi è stato il risultato netto di voci in aumento (principalmente i Buoni del tesoro poliennali e i Residui passivi) e in diminuzione (imputabili principalmente alle voci Debiti di Tesoreria e Residui passivi perenti).

I profili contabili hanno trovato spazio nel capitolo dedicato all'Ordinamento contabile e si sono concentrati sulle deleghe previste nelle fondamentali materie della rivisitazione della struttura del bilancio dello Stato (art. 40 della legge n. 196 del 2009) e del potenziamento del bilancio di cassa (art. 42 della stessa legge).

I passaggi fondamentali sono stati accompagnati da riflessioni offerte dalla Corte dei conti al Parlamento nelle sedi deputate: l'entrata in vigore dei decreti legislativi attuativi delle deleghe indicate (d.lgs. n. 90 del 2016 e d.lgs. n. 93 del 2016) e l'approvazione di una legge destinata ad innovare i contenuti e l'articolazione della legge di bilancio dello Stato (legge n. 163 del 2016).

E' stato inoltre reso un parere al Governo, sullo schema di decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di cui all'art. 9, comma 4, del citato d.lgs. n. 93 del 2016, in tema di sperimentazione sulle nuove nozioni di impegno e pagamento.

Le analisi relative all'organizzazione e al personale hanno preso le mosse dalla sentenza n. 251 del 25 novembre 2016 della Corte costituzionale che ha, in parte, rallentato il processo di attuazione della legge delega n. 124 del 2015.

A fronte di un disegno riformatore, positivamente commentato dalla Corte, la delega è stata, in ogni caso, attuata attraverso interventi frammentari e marginali, tra loro non coordinati, relativi a specifici procedimenti e settori di attività, al di fuori di un complessivo disegno organico di riforma dell'amministrazione.

L'approccio seguito è stato quello di modificare ed integrare la normativa vigente e non già di procedere, come pure sarebbe stato possibile attesa la ampiezza dei criteri di delega, a vere e proprie redazioni di testi unici di settore.

E' rimasto, in particolare, inattuato il corpo centrale della legge delega, contenuto nell'articolo 8, concernente il riordino delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato (Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministeri, Agenzie governative nazionali, Enti pubblici non economici nazionali).

Ha trovato, inoltre, conferma, in quasi tutti i Ministeri, la presenza di Enti strumentali che, a vario titolo ed attraverso diversi momenti di raccordo organizzativo, svolgono

importanti compiti operativi, che, in taluni casi, riguardano la missione fondamentale degli stessi dicasteri.

Si tratta di società che erogano servizi di supporto informatico e di gestione degli acquisti, di attività finanziarie e gestione del patrimonio e che svolgono compiti tecnico-professionali, in particolari settori di attività, assorbendo una spesa complessiva di circa 661 milioni ed un numero di dipendenti pari a circa 11.000 unità.

Chiudono il primo volume della Relazione le analisi aventi ad oggetto i fondi di rotazione e le gestioni fuori bilancio; analisi che hanno confermato la rilevanza del fenomeno, sia con riferimento al numero delle gestioni, che alle risorse gestite con tali modalità *extra ordinem*.

Relativamente ai fondi di rotazione è stata, inoltre, evidenziata la necessità di un costante monitoraggio da parte delle Amministrazioni vigilanti, al fine di valutare l'attualità degli strumenti di agevolazione, il grado di realizzazione rispetto alle finalità indicate dalle leggi istitutive, i tempi di erogazione delle risorse delle gestioni stesse, nonché l'andamento dei costi di funzionamento e delle commissioni riconosciute al Gestore.

Il secondo volume della Relazione è stato dedicato alla verifica dei risultati della gestione contabile delle singole amministrazioni centrali dello Stato, le cui analisi, centrate sui risultati ottenuti nella gestione per programmi, hanno fornito elementi in ordine alla realizzazione e coerenza delle misure previste e attuate e delle risorse utilizzate.

In tale ambito, i dati finanziari ed economici del Rendiconto sono stati analizzati 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.

Ad una prima rappresentazione complessiva delle risorse finanziarie assegnate ai diversi programmi di spesa e alla loro evoluzione nel corso dell'esercizio, le analisi si sono concentrate, per ogni Amministrazione, sui programmi selezionati, ritenuti più significativi e sui loro risultati gestionali e sulle eventuali criticità emerse, evidenziando, ove rilevate, quelle di carattere contabile che hanno influito sulla realizzazione degli obiettivi di spesa.

Le analisi sono state condotte sulla base di istruttorie sui fenomeni gestionali di rilievo e supportate da un'intensa attività di collaborazione con i Ministeri.

Il terzo volume della Relazione, contiene la verifica dell'affidabilità dei dati del Rendiconto, svolta in riferimento alle entrate finali dello Stato, distinte per titoli e capitoli/articoli e ha preso l'avvio dall'analisi dei dati riportati nei "conti periodici riassuntivi delle Amministrazioni" e dal successivo raffronto tra tali contabilità ed il consuntivo dell'Entrata. Le analisi sono state compiute, inoltre, sui dati del Rendiconto, al fine di porne in evidenza anomalie ed incoerenze.

Sul versante della Spesa, quale strumento integrativo del giudizio di parificazione, la Corte, da alcuni anni, conduce verifiche dei pagamenti effettuati nell'esercizio, al fine di accertare la regolarità dei procedimenti di spesa e di dichiarare l'affidabilità dei dati contabili esposti nel Conto del bilancio.

In analogia con le esperienze ormai consolidate in ambito europeo, sono stati utilizzati metodi di campionamento in grado di selezionare specifici ambiti di spesa sui quali concentrare le analisi.

Sull'esito degli accertamenti le Sezioni riunite hanno riferito sia nei casi di riscontrate criticità, sia in quelli nei quali si fosse reso necessario fornire raccomandazioni alle Amministrazioni al fine di adottare correttivi, utili al miglioramento dell'esercizio dell'azione amministrativa.

3. Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica

Il 5 aprile scorso è stata presentata l'ottava edizione del Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica. Con questo Rapporto la Corte punta ad offrire alla discussione di politica economica elementi di valutazione che traggono alimento dall'esame dei risultati dei controlli effettuati dalle diverse articolazioni dell'Istituto.

Dopo essersi soffermati sulle prospettive della finanza pubblica dopo la legge di bilancio e sui progressi registrati nel risanamento finanziario e nella gestione del debito pubblico, nel Rapporto si sono approfonditi alcuni temi della strumentazione di politica economica, alla luce delle modifiche e dei condizionamenti degli ultimi anni. In particolare: il nuovo ruolo dello Stato nel coordinamento delle politiche pubbliche, la gestione della politica fiscale tra anticipi di gettito e lotta all'evasione, la spesa per la previdenza e per l'assistenza; gli equilibri di bilancio e gli investimenti di Regioni e di enti locali, il ricorso al partenariato pubblico e privato per la realizzazione degli investimenti infrastrutturali, l'offerta di servizi pubblici e le politiche tariffarie dei Comuni, la sanità, ponendo in luce l'efficacia di un sistema di responsabilizzazione della spesa costruito negli anni e fondato su una attenta attività di monitoraggio e un quadro informativo che contribuisce a potenziarne l'efficacia.

Un contributo importante alla tenuta degli obiettivi di indebitamento è stato offerto, in questi anni, dal sistema tributario che, pur sottoposto a molteplici pressioni, continua ad assicurare un gettito di rilevanti dimensioni.

Se è indubbio che la politica fiscale ha impresso forti accelerazioni alla dinamica delle entrate, non sembra che essa si sia mostrata efficace nel rafforzarlo strutturalmente, ponendo i presupposti per una redistribuzione del prelievo nel quadro di una riduzione della pressione fiscale complessiva.

Nel Rapporto, l'esame per tipologie delle misure che hanno caratterizzato le manovre dell'ultimo decennio mette in rilievo come un contributo importante in termini di entrate nette sia derivato dal contrasto all'evasione, dalle anticipazioni di gettito e da giochi e lotterie, riflettendo la crescente esigenza di "aumentare il gettito senza aumentare le imposte".

Particolarmente rilevante il contributo previsto dalle misure di contrasto all'evasione. Le difficoltà di verifica in sede di consuntivo, tuttavia, inducono cautela nell'utilizzare tali proventi, per loro natura incerti, per finanziare maggiori spese o riduzioni d'entrata certe.

Elevati i gettiti netti registrati anche delle altre due tipologie, che rientrano nell'area delle c.d. "entrate volontarie". Misure che sembrano replicabili con difficoltà (quanto meno con le stesse dimensioni) nei prossimi anni. Per i giochi, infatti, i risultati più recenti sembrano evidenziare la saturazione del relativo settore e una tendenza alla diminuzione della resa media, in termini di utili netti per l'erario, onde poter fronteggiare l'aumento della quota delle spese corrisposte per vincite e spese di gestione. Quanto alle anticipazioni di entrata, se ampliate ed estese nel tempo, potrebbero finire per alterare i meccanismi impositivi, con il rischio di intaccare il gettito futuro.

Nel decennio analizzato, con l'aggravarsi della crisi economica e dello squilibrio dei conti pubblici, maturava la convinzione di poter ricavare, da un riordino delle "spese fiscali" (agevolazioni, esenzioni, regimi e trattamenti di favore), spazi significativi per la politica economica. Le incertezze circa l'estensione del fenomeno e, soprattutto, la sua dimensione finanziaria, hanno portato tuttavia a rinviare la sistemazione di questa complessa materia. E, anzi, proprio sotto la spinta della crisi, hanno trovato spazio numerosi provvedimenti volti a sostenere famiglie (detassazione parziale dei salari produttività, detrazione della spesa per badanti, detrazioni per spese di ristrutturazione edilizia, per il risparmio energetico e per l'acquisto mobili, abolizione della TASI) e imprese (deducibilità Irap ai fini IRES/IRAP, detassazione degli investimenti, esenzione IMU sui terreni agricoli e sugli "imbullonati",

abolizione IRAP per le imprese agricole). Le spese fiscali, fatta eccezione per due annualità, hanno comportato quindi una riduzione di gettito.

In un contesto di scarsità di risorse, l'esigenza di contenimento della spesa deve essere, quanto più possibile, compatibile con la salvaguardia di livelli accettabili nella qualità dei servizi resi dalle Amministrazioni pubbliche.

Il Rapporto affronta la questione, relativamente ad alcuni casi selettivamente prescelti, ponendo l'attenzione sui recuperi di efficienza e di qualità conseguiti (o conseguibili) in virtù di un processo di riscrittura, condiviso tra Stato e soggetti decentrati, di regole di condotta, di criteri di utilizzazione delle risorse e di monitoraggio dei risultati, nel quale meglio si delinea il ruolo di indirizzo e coordinamento.

L'analisi si sofferma anche sui possibili "effetti collaterali" della fitta rete di regole e di passaggi procedurali posti a garanzia di una corretta ripartizione e di un efficiente uso delle risorse: ritardi nell'assegnazione dei fondi e conseguente incertezza gestionale e, più in generale, vincoli operativi.

I settori individuati - istruzione universitaria, trasporto pubblico locale ed enti lirici - presentano un alto grado di difformità nelle tipologie dei destinatari delle risorse e dei servizi.

Ma essi si contraddistinguono anche per l'autonomia decisionale e di gestione cui si sono ispirate le disposizioni normative che hanno definito l'inquadramento di tali comparti nell'assetto ordinamentale. Un'autonomia che, alla prova dei fatti, si è tuttavia rivelata di difficile realizzazione o che, non di rado, ha prodotto effetti problematici in termini sia di incerta definizione nei rapporti tra i soggetti istituzionali, che di gestione della spesa.

Ciò ha portato, negli anni più recenti, a nuove modifiche degli assetti e ad un rafforzamento delle funzioni di indirizzo e di regolazione affidati allo Stato centrale. Una significativa "inversione di marcia" rispetto alla tendenza prevalsa alla fine degli anni '80 e alle criticità riscontrate negli anni successivi, tra le quali spiccano la limitata attenzione al conseguimento dell'efficienza e della economicità. E' in questo clima che, anche, ma non solo, per esigenze di contenimento della spesa, si collocano le misure che attenuano l'orientamento autonomistico.

Nel campo delle prestazioni sociali in denaro (previdenziale e assistenziale) la spesa complessiva nel 2016 è cresciuta dell'1,4 per cento su base annua, mantenendosi stabile in termini di rapporto con il prodotto interno lordo (20,2 per cento). Tale incremento segna una decelerazione rispetto al trend che si è avviato dopo la fase più acuta della crisi, quando si sono registrati picchi di crescita intorno al 5 per cento.

In questo aggregato, la spesa pensionistica (oltre i tre quarti dell'aggregato) è cresciuta dell'1,1 per cento riducendo la sua incidenza sul Pil (al 15,6 per cento).

Al di là di queste positive tendenze, la vivace crescita della spesa per previdenza ed assistenza durante gli anni di crisi spinge a rimarcare come l'attenzione alla sostenibilità di questo comparto debba, comunque, restare elevata. Alcuni elementi di solidità che distinguono in positivo il nostro sistema pensionistico nel panorama internazionale, infatti, sono strettamente interrelati con la *performance* economica del Paese.

Nel Rapporto si sottolinea come altri profili necessitino di un'attenzione ancora maggiore. Se è vero che mano a mano che le leve dei nuovi pensionamenti avvengono con anzianità contributive più importanti, la spesa pensionistica complessiva vedrà col tempo un alleggerimento degli istituti assistenziali oggi ricomprese nell'ambito delle prestazioni previdenziali; si porrà tuttavia il problema di gestire, nel più lungo termine, il tema dell'adeguatezza delle prestazioni, specie di quelle calcolate con il metodo puramente contributivo, che potrebbero risentire della precarizzazione del mercato del lavoro degli ultimi due decenni con la diffusione di carriere discontinue e livelli salariali contenuti; con la conseguenza di necessari supporti di natura non strettamente previdenziale.

L'analisi di un campione di 60 mila posizioni assicurative aperte presso l'INPS ed estratte dall'Istituto per la Corte consente di evidenziare come, considerando i valori medi delle principali determinanti della pensione, il trattamento dovrebbe rimanere lontano dalle soglie oggi considerate povere. Tuttavia, non sono poche le situazioni di fragilità, soprattutto quando ci si discosta dai requisiti medi.

Le evidenze e le analisi presentate nel Rapporto, quindi, suggeriscono di guardare al tema della spesa previdenziale e delle sue prospettive con "tranquilla attenzione", forti del fatto che molto è stato già realizzato, ma consapevoli, al contempo, che dopo il meritorio ma troppo lungo ciclo di riforme l'agenda del "più da farsi" non può certo considerarsi vuota.

La spesa per l'assistenza ammontava nel 2016 a 36 miliardi, il 2,2 per cento del Pil. La componente più importante è costituita dalla tutela dell'invalidità (pensioni e indennità di accompagnamento) con il 47 per cento della spesa complessiva, seguita dalla voce "altri assegni e sussidi" (37,7 per cento), in cui sono contenuti sussidi di vario tipo per l'indigenza economica nonché il bonus Irpef di 80 euro, e dalla spesa per pensioni e assegni sociali con il 13 per cento, mentre le pensioni di guerra assorbono poco meno dell'1,7 per cento.

Muovendo al versante della finanza territoriale, il 2016 segna il superamento del Patto di stabilità interno per gli enti locali ed il passaggio ad un vincolo unitario del pareggio di bilancio per regioni, comuni, province e città metropolitane.

I primi risultati dimostrano che gli enti territoriali nel loro complesso non sembrano aver incontrato difficoltà a conformarsi dal punto di vista finanziario al nuovo regime, obiettivamente meno oneroso del Patto. Sia i comuni che le regioni conseguono saldi positivi ben oltre gli obiettivi richiesti, con eccessi di risparmi decisamente importanti. Più complessa la situazione di province e città metropolitane, ma in questo caso le criticità si ricollegano al processo di trasformazione di tali livelli di governo.

Dal passaggio agli equilibri di bilancio ci si aspettava una ripresa della spesa per investimenti, sia sotto il profilo dei pagamenti resi liberi dai vincoli del Patto, che degli impegni. I dati di consuntivo del 2016, invece, registrano una flessione degli investimenti fissi lordi del complesso delle Pubbliche Amministrazioni di circa il 5 per cento rispetto al 2015. Le amministrazioni locali evidenziano una contrazione del 15,4 per cento.

Non vanno, comunque, sottovalutati alcuni elementi positivi: la flessione degli investimenti è stata accompagnata da una crescita oltre le attese degli "altri contributi agli investimenti"; sono risultate in crescita le spese nelle Regioni a statuto ordinario, seppure concentrate in alcune regioni; i comuni nel loro complesso mostrano una tenuta rispetto al 2014, marginalmente caratterizzata da un lieve incremento. Rimane quindi il 2015 un anno eccezionale, ma non rappresentativo di un trend e fortemente condizionato dalla fase conclusiva del precedente ciclo di programmazione comunitaria.

Sul fronte degli impegni, il monitoraggio evidenzia una crescita della spesa in conto capitale dei comuni. Un incremento che investe tutte le aree territoriali, con particolare evidenza al Nord e al Centro. Analogo andamento positivo si registra anche considerando la dimensione degli enti: mentre nel 2015 i comuni tra 2.000 e 5.000 abitanti e i comuni superiori a 250.000 avevano registrato una flessione rispetto all'anno precedente, il 2016 vede in crescita tutte le fasce, in particolare proprio le grandi città (+67,3 per cento).

Sui risultati del 2016 possono, inoltre, aver inciso altri fattori come, ad esempio, l'entrata in vigore del nuovo codice dei contratti, che hanno rallentato il pieno dispiegarsi degli effetti attesi dalle politiche avviate e che hanno riguardato le risorse necessarie per far ripartire gli investimenti (al Fondo sviluppo e coesione per il ciclo di programmazione 2014-20, si aggiungono le risorse messe in campo dallo Stato e dagli stessi enti territoriali, nonché quelle rese disponibili dall'attività di ricognizione e riprogrammazione di precedenti finanziamenti inutilizzati), le procedure di programmazione (gli interventi sono individuati e selezionati,

sulla base di procedure *bottom up*, in accordo con l'Autorità centrale - i Patti per il sud, gli Accordi di programma per le opere di messa in sicurezza del territorio, gli Accordi del Programma per le periferie) con la previsione di una concertazione intergovernativa nei tempi di realizzazione degli interventi, nella definizione dei livelli di responsabilità, nelle attività di controllo e monitoraggio, accompagnate da meccanismi sanzionatori; il ridisegnare di una *governance* multilivello che assicuri un presidio nazionale sui progetti attraverso il rafforzamento o la creazione di strutture di supporto non solo per il monitoraggio e la verifica dell'avanzamento dei progetti, ma anche per affiancare gli enti locali negli aspetti più tecnici dal punto di vista procedurale.

Un ruolo strategico nel rilancio degli investimenti può essere svolto dai partenariati pubblico-privati (PPP). Diffusi da anni nei principali paesi, si confermano anche in Italia come un'opportunità per superare il gap infrastrutturale in un quadro di sostenibilità per la finanza pubblica. Tra il 2002 e il 2014 i bandi di gara per PPP sono stati circa 22.500, per un valore complessivo di 73 miliardi; 3.000 gli avvisi nel 2014, per un controvalore di 4,4 miliardi. Predominante (80 per cento dei bandi) nel periodo la concessione di servizi, evidenziando come le amministrazioni committenti tendono a ricercare operatori che siano in grado sia di costruire che di gestire servizi di pubblica utilità.

Le gare di PPP, promosse per una quota consistente dagli Enti locali per il riassetto dei comparti urbani, la manutenzione e gestione di impianti sportivi, i parcheggi, ecc, sono in genere di dimensioni ridotte: quasi il 90 per cento presenta, infatti, importi inferiori ai 5 milioni.

Ciò, a fronte di alcuni grandi progetti, con importi superiori ai 50 milioni, che interessano strade e autostrade, metropolitane e ospedali. Il settore sanitario è tra i più attivi nell'utilizzo del PPP, con la realizzazione di investimenti rilevanti, già a partire dai primi anni del 2000.

Finalizzato a rinnovare la rete ospedaliera, utilizzando lo schema del canone/corrispettivo di disponibilità per remunerare la maggior parte dell'investimento, il modello di PPP è stato poi applicato nelle infrastrutture di tipo economico, dove è più difficile intercettare investitori disposti a rischiare.

A fronte della crescita dei bandi pubblicati, si osserva tuttavia una dimensione più contenuta delle aggiudicazioni e, soprattutto, dei *closing* finanziari. Tra le ragioni che non consentono ancora un adeguato sviluppo dei PPP, vi è la complessità degli schemi di partenariato e la difficoltà di definire progetti ben strutturati, affidabili dal punto di vista dei tempi di realizzazione e dei costi, e tali da dare garanzie di certezza ai quadri previsionali ed ai piani economico finanziari.

Criticità, tuttavia, superabili (come dimostrano i più recenti interventi di riforma introdotti con il nuovo Codice dei contratti) attraverso la creazione di adeguate *expertise* tecniche, legali, economiche e finanziarie; l'utilizzo di modelli standardizzati per l'identificazione e valutazione dei rischi; il monitoraggio costante dei contratti; adeguati sistemi di controllo della qualità dei servizi pubblici.

Il PPP, in conclusione, non può essere considerato solo una modalità di finanziamento che permette di integrare risorse pubbliche, ma soprattutto uno strumento capace di migliorare la qualità dei servizi. E' necessario, pertanto, proseguire nella implementazione delle politiche, in gran parte avviate, mirate al miglioramento di un contesto più stabile, più certo e più trasparente.

Negli ultimi anni, l'erogazione di servizi alle famiglie ha risentito delle difficoltà finanziarie degli enti locali che, da un lato, hanno cercato di limitare la spesa e, dall'altro, hanno tentato di accrescere le entrate diverse dai trasferimenti, tra le quali un peso non secondario è legato ai proventi incassati come corrispettivo per i servizi offerti.

I risultati che emergono dall'analisi sviluppata nel Rapporto indicano una contrazione dell'offerta ed un ampliamento dei divari territoriali. Nel trasporto locale, si assiste ad una diminuzione media del servizio superiore al 7 per cento fra il 2008 e il 2014 (in termini di posti/1000km), quale risultato di una sostanziale stabilità nelle regioni settentrionali e di una contrazione del 15 per cento nel Meridione. Parallelamente si registra una contrazione della domanda (-28 per cento al Sud a fronte del -2 per cento al Nord).

Il servizio idrico vede nel periodo una perdita di efficienza – su tutto il territorio nazionale - in termini di erogazione dell'acqua e un limitato progresso nella regolarità della fornitura che, ancora una volta, penalizza alcune regioni del Sud.

Diverse le considerazioni nel caso della gestione dei rifiuti: la riduzione della produzione degli stessi di circa il 9 per cento tra il 2007 e il 2014 - conseguente alla crisi economica e alla ridotta dinamica dei consumi che ne rappresentano la principale determinante – si accompagna a progressi in termini di quota di rifiuti riciclati, che aumenta dal 30 al 45 per cento. Miglioramento che riguarda tutte le aree territoriali, comprese le regioni meridionali che passano dal 10 per cento della metà degli anni duemila al 31,3 del 2014.

Anche l'offerta di servizi sociali, misurata dalla spesa pro-capite reale, subisce una contrazione negli anni della crisi, particolarmente penalizzante proprio per la tipologia di servizi offerti e degli utenti cui sono rivolti.

Ampi, anche in questo caso, i divari territoriali: per le strutture residenziali dedicate a famiglie e minori, ad esempio, il servizio è offerto a livello nazionale dal 71 per cento dei comuni, cifra che sale all'89 circa al Nord, mentre scende al 40 per cento circa al Sud e nelle Isole.

Nel Rapporto si esaminano, poi, gli aspetti economico-finanziari, confrontando la dinamica della spesa ed i relativi proventi, con il conseguente grado di copertura: inferiore al 12 per cento per i servizi a domanda individuale, quale risultato di valori molto differenti, che arrivano al 30-40 per cento nei servizi accessori alla scuola e nei servizi di ricovero di anziani; superiore al 65 per cento in quelli di interesse economico generale (servizio idrico, TPL e rifiuti); minima la copertura dei servizi di interesse generale.

Tra i proventi, circa 2,5 miliardi, particolare incidenza hanno le entrate da contravvenzione del codice della strada (1,7 miliardi), concentrate nelle grandi aree urbane che presentano, tuttavia, una capacità di riscossione molto inferiore alla media.

Si confermano in miglioramento anche nel 2016 i conti del settore sanitario.

Guardando ai risultati economici e gestionali, nel 2016 le perdite si riducono, passando dai 944 milioni del 2015 a 847 milioni. Sono soprattutto le perdite delle regioni in Piano di rientro che flettono, dai 396 milioni del 2015 a poco oltre i 271 milioni. In queste regioni tra il 2009 e il 2016, considerando le coperture scontate nei CE e il gettito fiscale aggiuntivo da incremento delle aliquote, si è passati da una perdita di oltre 1 miliardo ad un avanzo di circa 750 milioni.

Si conferma, quindi, la capacità delle strutture centrali e regionali di procedere a quella “manutenzione continua” della strumentazione predisposta negli ultimi anni che, finora, ha consentito di rispondere alle esigenze di riassorbimento di inefficienze e squilibri continuando a confrontarsi su nuove esigenze e opportunità di cura.

Un risultato di rilievo, anche perché ottenuto in un periodo segnato da una profonda crisi.

Nonostante i progressi, persistono, in alcune aree, ritardi e inefficienze. Ciò accade, ad esempio, guardando all'assistenza domiciliare agli anziani, all'offerta di posti equivalenti in strutture residenziali per anziani non autosufficienti e per disabili e alla dotazione di posti letto in strutture hospice. Tali servizi risultano ancora insufficienti in alcune regioni in Piano di

rientro e, anche quando la popolazione raggiunta è superiore alla soglia richiesta, presentano forti differenze. E ciò, a fronte di segnali che, certamente, portano a guardare con maggiore attenzione al fenomeno delle disabilità e delle patologie croniche legate all'invecchiamento della popolazione.

Il problema di un'efficace risposta assistenziale non si limita alle aree in ritardo: anche ove è al di sopra degli standard minimi richiesti, essa non appare sufficiente a rispondere ai bisogni di una popolazione sempre più anziana, affetta da cronicità e con oltre 2,5 milioni di non autosufficienti. Di qui la rilevanza di una sempre maggiore integrazione dell'assistenza primaria e delle cure specialistiche, della continuità assistenziale modulata sulla base delle condizioni e dell'evoluzione delle malattie, del potenziamento delle cure domiciliari e di modelli assistenziali centrati sui bisogni complessivi dei pazienti.

La forte pressione sul contenimento delle risorse si è riflessa anche sulla possibilità di garantire un adeguato flusso di investimenti (-38,3 per cento tra il 2013 e il 2016). Un problema comune con altri settori, ma che rischia di riverberarsi sulla stessa possibilità di garantire i livelli di assistenza e sulla qualità dei servizi offerti, siano essi basati su strutture, apparecchiature, dispositivi o farmaci ad elevato contenuto tecnologico. Delle grandi apparecchiature sanitarie, ad esempio, oltre il 30 per cento hanno un'età superiore ai 10 anni e richiederebbero una sostituzione al fine di evitare possibili riflessi negativi sulla qualità degli esami e implicazioni per il paziente.

Non di minor rilievo sono le problematiche sul fronte del capitale umano: le misure volte a contenere il costo del lavoro, se hanno contribuito al miglioramento dei risultati economici, hanno introdotto distorsioni che incidono sull'adeguatezza del servizio: il turnover ha inciso sull'età media dei lavoratori del SSN, oggi particolarmente elevata, e sulla possibilità di adeguare la composizione tra figure professionali per rispondere ad esigenze di una popolazione in forte cambiamento e sempre più affetta da cronicità o disabilità, con conseguente maggior necessità di personale delle professioni sanitarie.

4. Referto sul sistema universitario

Il Referto sul sistema universitario, previsto dall'art. 5, comma 21 della legge n. 537 del 1993, ha offerto al Parlamento un quadro conoscitivo degli attuali profili finanziari e gestionali in relazione alla entrata a regime della legge 30 dicembre 2010, n. 240.

La relazione, concentrandosi su problematiche coerenti con le analisi programmate annualmente dalla Corte, ha approfondito gli aspetti maggiormente incisi dalla riforma tra cui, in primo luogo, la riorganizzazione della *governance* degli Atenei statali diretta a favorire la responsabilizzazione delle scelte e ad incentivare una maggiore rapidità nelle decisioni.

L'effetto principale che si è venuto a realizzare riguarda la verticalizzazione dei processi decisionali a vantaggio della figura del Rettore cui i nuovi statuti e i nuovi regolamenti hanno attribuito un ruolo propulsivo delle attività scientifiche e didattiche dell'Ateneo e del suo sviluppo strategico.

Rilevanti sono apparsi, inoltre, il ruolo del Consiglio di amministrazione - che, in una nuova composizione nella quale fanno ingresso membri esterni agli Atenei, assume funzioni di indirizzo strategico e importanti funzioni deliberanti - e la costituzione dei Dipartimenti universitari, cui risulta oggi affidato lo svolgimento sia dell'attività didattica sia dell'attività di ricerca.

Un altro importante aspetto della riforma ha investito la modifica del sistema contabile attraverso l'introduzione del bilancio unico e il passaggio alla contabilità economico patrimoniale; novità dirette a superare la pluralità delle scritture contabili fino ad oggi tenute

dagli Atenei; a garantire una migliore conoscenza della condizione patrimoniale degli Atenei e una maggiore trasparenza e omogeneità nell'applicazione delle procedure contabili nonché ad assicurare la stabilità economica e il controllo delle dinamiche della spesa.

Attualmente tutti gli Atenei statali hanno introdotto il bilancio unico anche se non sempre accompagnato dalla modifica del modello organizzativo, mentre il passaggio alla contabilità economico-patrimoniale ha incontrato qualche difficoltà, aggravata da una trascrizione delle norme civilistiche non sempre coerente con la gestione di istituzioni non aventi fini di lucro e ancora fortemente dipendenti da finanziamenti statali.

Sotto il profilo finanziario, le risorse del sistema universitario hanno evidenziato nel 2015, in termini di riscossioni, una modesta crescita rispetto ai precedenti esercizi ma un valore comunque molto inferiore rispetto alle risorse riscosse negli anni precedenti il 2011.

Nell'ambito delle entrate proprie ha segnato una crescita la componente contributiva - evidenziando, a fronte della flessione del numero degli iscritti, un significativo aumento delle risorse acquisite direttamente dalle università tramite tasse e contributi universitari - mentre in flessione sono risultate le riscossioni derivanti da convenzioni, contratti e vendita di servizi ad imprese e istituzioni il cui andamento, sia pure in via approssimativa, evidenzia lo sforzo imprenditoriale e innovativo delle università.

Quanto alle entrate da trasferimenti, dopo la progressiva crescita del decennio precedente, il periodo 2011-2015 è stato caratterizzato da un andamento decrescente, solo in parte compensato negli ultimi esercizi.

Significativa è risultata, in particolare, la flessione dei trasferimenti correnti dallo Stato nel cui ambito si sono ridotte tutte le fonti di finanziamento a partire dalla quella più rilevante costituita dal Fondo di finanziamento ordinario.

Una analisi più dettagliata di tale voce ne ha messo in luce, da un lato, la misura del contributo offerto dal settore universitario alle politiche di contenimento della spesa e, dall'altro, l'ampiezza crescente dei poteri di indirizzo, coordinamento e impulso esercitati a livello centrale su un sistema caratterizzato da una spiccata autonomia.

Sotto tale ultimo profilo significativi sono risultati, in particolare, i criteri di ripartizione della quota libera nel cui ambito è stata evidenziato, da un lato, l'introduzione del costo standard per studente in corso e, dall'altro, la ripartizione di una quota sempre più ampia del Fondo di finanziamento ordinario sulla base di meccanismi premiali, agganciati, peraltro, ad un complesso di indicatori cambiati, in misura rilevante, tutti gli anni.

Il Referto si è poi soffermato sul personale delle università e sulle politiche sottese all'andamento delle assunzioni analizzando gli effetti dell'introduzione del nuovo sistema di reclutamento, entrato compiutamente a regime negli ultimi due esercizi esaminati.

In relazione ai professori universitari, i dati raccolti hanno evidenziato: una modesta crescita delle chiamate degli studiosi abilitati non affiliati alle università; una rilevante quota delle chiamate dei ricercatori a tempo indeterminato e dei professori di seconda fascia in servizio nella stessa università che bandiva il posto e uno scarso ricorso alle chiamate dirette.

Quanto al reclutamento dei ricercatori il sistema scaturente dalla legge di riforma ha mostrato la tendenza ad allungare il periodo di servizio non di ruolo, in particolare nei confronti degli studiosi già titolari di assegno di ricerca.

Un approfondimento è stato dedicato anche alla domanda e all'offerta formativa.

Sul versante della domanda formativa il fenomeno di maggior rilievo si è ricondotto, dopo anni di continue riduzioni, alla ripresa delle immatricolazioni soprattutto nella fascia di età più giovane, mentre sul versante della offerta formativa, al crescere delle immatricolazioni, è continuato a flettere il numero dei corsi di studio e dei comuni sedi decentrate degli Atenei.

Si tratta di un andamento rispondente agli obiettivi attesi dal processo di riforma che, con l'introduzione dell'accREDITAMENTO iniziale e periodico di sedi e corsi di studio (d.lgs. 27

gennaio 2012, n. 19), ha informato la disciplina della didattica a principi di efficienza ed efficacia ed ha circoscritto nuovamente l'autonomia riconosciuta alle università nella scelta degli ordinamenti didattici attraverso l'individuazione di requisiti minimi necessari per l'attivazione dei corsi di studio.

Tra le direttrici di intervento della legge n. 240 del 2010 si rinviene anche la delega avente ad oggetto la revisione della normativa di principio in materia di diritto allo studio e la contestuale definizione dei livelli essenziali delle prestazioni erogate dalle università statali, cui è stata data attuazione con il d.lgs. n. 68 del 2012, il cui completamento è risultato attualmente ancora in ritardo.

I dati di sintesi a livello nazionale relativi alle risorse disponibili per l'erogazione delle borse di studio hanno mostrato per tutto il periodo di riferimento (2011-2015) un grado di copertura delle richieste di ammissione non superiore all'80 per cento (66,8 per cento nel 2012) delle richieste ammissibili.

Analisi di dettaglio a livello regionale hanno evidenziato, peraltro, differenziazioni significative tra regioni che presentavano una piena o pressoché piena adeguatezza delle risorse rispetto alle effettive richieste e regioni in maggiore sofferenza imputabile, in alcuni casi, soprattutto al ridotto apporto di risorse regionali (Sicilia e Calabria) piuttosto che alla quota del fondo integrativo.

Il Referto si è chiuso dedicando un capitolo alla ricerca universitaria nel cui ambito i dati raccolti hanno evidenziato, pur sottolineando un livello di investimenti ancora inferiore alla media europea, il significativo contributo offerto dal sistema universitario sia in termini di risorse che in termini di attività.

Resta il nodo delle risorse finanziarie, in particolare di quelle destinate alla ricerca di base provenienti dal Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica (FIRST), le cui risorse, a decorrere dal 2010, non sono state più riconfermate ed hanno consentito il finanziamento dei soli progetti di ricerca di interesse nazionale delle università (PRIN).

Un approfondimento sui risultati dell'attività di ricerca, effettuato anche con il contributo dell'ANVUR, si è, infine, focalizzato sui seguenti settori: le attività di formazione alla ricerca (in relazione ai quali la relazione ha evidenziato la forte contrazione dei dottorati di ricerca a seguito dell'entrata in vigore della nuova normativa), i finanziamenti pubblici e privati di progetti di ricerca (oltre 22.700 progetti nel quadriennio 2011-2014 per un ammontare di entrate di cassa pari a circa 1,7 miliardi, provenienti in particolare da privati e dalla Comunità Europea), le attività di trasferimento tecnologico e la valutazione della produzione scientifica degli Atenei.

5. Relazioni trimestrali sulla legislazione di spesa

Con specifico riguardo all'attività svolta nel corso del 2017, sono state approvate tre Relazioni trimestrali, riferite, la prima, all'ultimo trimestre del 2016, mentre le altre due alle leggi di spesa approvate nel corso dei primi due trimestri 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 nonché l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in materia.

Numerosi sono i fenomeni rimarcati nelle tre Relazioni trimestrali citate (che nel 2016 sono state integrate con l'analisi degli aggregati riferiti agli oneri e alle relative coperture del periodo di riferimento). Se ne citano qui alcuni.

Si è continuato a registrare un diffuso utilizzo dell'istituto della clausola di neutralità, pur mancando, in molti 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.

Sono stati conseguentemente anche sottolineati il ricorso per copertura al bilancio a legislazione vigente nonché alle diverse forme di gestioni fuori bilancio, ormai da lungo tempo esclusivo (in questo secondo caso) per determinati tipi di intervento (come per le calamità naturali, ad esempio, per la gestione di alcune forme d'incentivo all'attività economica).

Più in generale, nell'ambito del raccordo tra nuovo quadro di regole, di carattere soprattutto costituzionale, e relative implicazioni anche in materia di assetto delle coperture finanziarie delle leggi ordinarie, uno dei temi oggetto di valutazione ha riguardato la necessità di disporre delle implicazioni, sotto questo aspetto, sul vincolo in termini di equilibrio strutturale, di cui al primo comma degli artt. 81 e 97 Cost.. Ciò attesa la coesistenza di tali principi con quello, più tradizionale, di cui al terzo comma del citato art. 81, riferito all'obbligo di copertura in termini nominali (e sempre senza tener conto delle ulteriori implicazioni circa la estendibilità o meno del sistema delle coperture alla contabilità nazionale, cui fanno riferimento però i 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 sistema 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.

CAPITOLO III

CORTE DEI CONTI E CONTESTO INTERNAZIONALE

1. Attività della Corte dei conti in ambito internazionale

L'attività internazionale della Corte dei conti, caratterizzata dalla sua particolare estensione che va dall'area del Comitato di contatto dei Presidenti delle Istituzioni Superiori di Controllo (ISC) dei Paesi dell'Unione Europea, a quella di EUROSAI (*European Organisation of Supreme Audit Institutions*) fino a quella, su scala mondiale, di INTOSAI (*International Organisation of Supreme Audit Institutions*), anche per il 2017 ha visto un incremento esponenziale sia in termini quantitativi che qualitativi.

Va sottolineato come l'attività nel contesto internazionale vada intesa in termini assolutamente dinamici, chiamando le ISC a contribuire proattivamente, rispondendo alle esigenze maggiormente rilevanti o emergenti, in uno spirito di cooperazione mutualmente benefico.

La Corte dei conti italiana, in tal senso si è sempre più resa protagonista e trainante, attraverso la condivisione delle nostre *expertise* con le numerose e di alto profilo delegazioni incontrate, interessate alle nostre *best practices*, attraverso la produzione di documenti e assumendo la Presidenza di, o partecipando a *Working Groups*, *Expert Networks* e *Task Forces*, nonché ospitando *meeting* di grande rilevanza.

Attualmente, è possibile affermare che la presenza della Corte dei conti italiana sia particolarmente incisiva in sei aree tematiche ai tre livelli precedentemente descritti, aree che vedono la presenza di più gruppi di attività.

Le aree sono le seguenti:

- analisi e valutazione delle politiche pubbliche, nel cui ambito la Corte dei conti presiede l'*Expert Network* del Comitato di contatto *on the Independent Assessment of National Public Economic Policies*. Le conclusioni del primo incontro, tenutosi a Roma nel 2016, hanno focalizzato l'importanza del ruolo delle ISC per armonizzare le competenze in materia di disciplina di bilancio e la valutazione dei servizi resi ai cittadini. Nella stessa area, ma in ambito INTOSAI, la ISC italiana è membro del *Working Group on Evaluation of Public Policies and Programs* la cui ultima riunione si è tenuta nei giorni 25 e 26 settembre 2017 presso la sede della *Cour des comptes* francese che lo presiede. L'incontro ha portato alla definizione, con l'apporto della Corte dei conti, di un documento in cui è stato marcato che l'approccio ottimale, da parte delle ISC per la valutazione delle politiche pubbliche, deriva dalla combinazione di metodi di valutazione qualitativi con quelli quantitativi.

Sempre in INTOSAI, vanno citati il *Working Group on Financial Modernization and Regulatory Reform*, la cui ultima riunione, alla quale la Corte ha partecipato attivamente, si è svolta nel mese di maggio a Washington, mentre per il 2018 il Gruppo si riunirà a marzo a Pechino; e il *Working Group on Key National Indicators*, presieduto dalla *Accounts Chamber*

della Federazione Russa, si è riunito lo scorso anno a Brasilia, ove la Corte ha presentato il documento “*The role of KNI in achieving the Sustainable Developing Goals in Italy*”, mentre quest’anno, la riunione si terrà a Roma dal 27 al 29 marzo.

- Etica e lotta alla corruzione – irregolarità e frodi nell’uso dei fondi UE. Nell’ambito del Comitato di contatto la Corte ha proposto ed è stato approvato il *Working Group on prevention and fight against irregularities and fraud*. Il Gruppo è presieduto dalla Corte dei conti che ne ha ospitato la prima riunione il 18 e 19 dicembre scorso. Il *meeting* ha consentito importanti approfondimenti delle problematiche inerenti all’afflusso dei dati, al loro trattamento, alla possibilità di ampliare l’area di alimentazione ed utilizzazione dei *database* esistenti, tenendo conto delle diverse caratteristiche delle Istituzioni Superiori di Controllo.

In ambito EUROSAI la Corte è membro della *Task Force on Audit and Ethics* che si è riunita nel mese di febbraio a Londra ed a cui la Corte ha partecipato presentando il documento “*The new approach of the Corte dei conti to ethics*”. Sempre in ambito EUROSAI la Corte è membro anche del *Working Group on the Audit of Funds Allocated to Disasters and Catastrophes*, il cui *meeting* è stato ospitato a Roma nel 2017. A margine di detto evento, che comprendeva anche una parte formativa dedicata ad un gruppo di magistrati, sono stati organizzati anche tre incontri bilaterali, con le ISC della Federazione Russa, della Polonia e dell’Ucraina. Nell’occasione, la Corte dei conti ha presentato un *paper* su “*The New Approach of the SAI in the audit activity in the context of prevention and consequences elimination of disasters*”.

- Tributaria: nell’ambito del Comitato di contatto la Corte presiede dal 2015 sia il *VAT Working Group* che il suo *Core Group 1* che si occupa del *Reverse Charge Mechanism* e dello *Split Payment*, avendone ospitato numerosi *meeting*, l’ultimo dei quali ha avuto luogo a Roma ad ottobre scorso. Le presentazioni degli esperti nazionali hanno consentito di avere un quadro complessivo sui risultati dell’applicazione del *Reverse Charge* e dello *Split Payment*. La prossima riunione plenaria del *VAT WG* avrà luogo in Polonia a settembre prossimo.

- *Audit* su autonomie locali: in ambito EUROSAI la Corte dei conti partecipa alla *Task Force on Municipality Audit*, il cui ultimo *meeting* si è tenuto a Riga ad ottobre 2017, mentre il prossimo è previsto ad ottobre 2018 a Sarajevo. Questa *Task Force* è di recente istituzione e nel suo ambito la Corte rappresenta il modello più completo di controllo sulle autonomie locali.

- Giurisdizionale: in ambito INTOSAI è stato recentemente istituito il *Forum of Jurisdictional SAIs*, facente capo al *Working Group on value and benefits of SAIs*. Il *Forum*, che ha preso avvio dalla *Déclaration de Paris des Institutions supérieures à compétence juridictionnelle* siglata a Parigi il 13 novembre 2015, vede oggi la partecipazione di 28 Istituzioni Superiori di Controllo con funzioni giurisdizionali, tra cui la Corte dei conti. Una riunione del *Forum - Groupe de travail sur la normalisation des activités juridictionnelles* – si è svolta a Marrakech ad ottobre 2017. La prossima riunione del *Forum* è prevista ad Ankara nel mese di novembre 2018 e dovrebbe vertere sulla lotta alle frodi ed alla corruzione. La Corte dei conti ha inoltre partecipato a Lisbona al seminario di ottobre sulla natura ed evoluzione della responsabilità finanziaria/contabile, organizzato dal *Tribunal de Contas* portoghese nel quadro di un ciclo di seminari aventi come materia la giurisdizione finanziaria nel XXI secolo.

- IT audit: la Corte ha frequentemente partecipato a Seminari in materia, sia in ambito EUROSAI che INTOSAI, presentando i propri *Intelligent Business Systems*. In proposito è stato appena lanciato il *Working Group* su *Big Data*, a presidenza cinese, mentre è particolarmente evoluto l’approfondimento sul tema degli *Open Data*, di cui si è parlato anche nell’ultimo *Contact Committee meeting*, svoltosi a Lussemburgo ad ottobre 2017 ed a cui la Corte dei conti ha partecipato.

Al di là delle predette aree tematiche, che non esauriscono gli impegni internazionali della Corte, ma che ne costituiscono i principali *focus*, è importante segnalare come si sia intensificata l'attività sul piano bilaterale.

Al riguardo, gli incontri hanno spesso avuto come oggetto di interesse le esigenze delle Istituzioni *partner* di apprendere le caratteristiche delle funzioni e delle metodologie adottate dalla Corte, anche in momenti di particolare delicatezza come quelli della costruzione delle garanzie pubbliche (ad esempio come nel corso dell'incontro del novembre 2017, sotto l'egida del Middle East and North Africa - MENA – OCSE, con una delegazione della Tunisia, in materia di controllo interno ed esterno) ovvero funzioni giurisdizionali come nel bilaterale con la ISC dell'Ecuador, programmato per la prima metà del mese di marzo 2018. Altro argomento che sempre maggiormente polarizza le richieste di incontri da parte di delegazioni estere per conoscere le nostre *best practices* è quello della trasparenza e della lotta alla corruzione, come ad esempio nel caso dell'incontro che si è svolto presso la Corte dei conti, il 5 dicembre, con una delegazione della Commissione Anti-Corruzione e dei Diritti Civili della Corea. La stessa Commissione europea ha voluto approfondire tematiche inerenti all'anticorruzione ed i sistemi di protezione dei cosiddetti *whistleblower* nell'ambito di un incontro con la Corte italiana nel novembre 2017. D'altra parte la prassi dello scambio di informazioni e di approfondimento di tematiche di reciproco interesse, porta di sovente le ISC ad organizzare specifici seminari ed eventi come nel caso, ad esempio, del *Seminar on Auditing Energy and Climate – Challenges and Opportunities for SAIs* organizzato dalla Corte dei conti europea a Lussemburgo nel quadro della *Landscape Review of EU Energy and Climate* condotta da detta Istituzione nei giorni 19 e 20 gennaio ed a cui la Corte dei conti ha preso parte.

Nella stessa prospettiva, nei giorni 28 e 29 marzo, la Corte ha partecipato a Budapest ad un *Workshop*, organizzato dall'ISC ungherese, con *focus* sulle “*major investments related audit experiences*”, argomento sul quale è stato presentato un documento recante la peculiarità della Corte italiana.

La Corte dei conti, nel 2017, su invito della *Accounts Chamber* della Federazione Russa ha partecipato, come per l'anno passato, allo SPIEF, *St. Petersburg International Economic Forum*, dall'1 al 3 giugno, prendendo parte alla *Audit Panel Discussion* sull'argomento «*Project planning and its efficiency in the budget process*».

È particolarmente ampia l'estensione dell'attività bilaterale con le ISC di tutte le aree continentali; ovviamente anche le relazioni in campo più specificamente europeo non si esauriscono nei contesti multilaterali ed alcune di esse hanno avuto nel recente passato particolare sviluppo.

E' il caso di segnalare il recentissimo incontro con il Presidente del *Bundesrechnungshof* tedesco e il reciproco incontro bilaterale con la delegazione della *Accounts Chamber* della Federazione Russa, dal quale è sortito il nuovo Accordo di cooperazione di cui si è fatto cenno e che sostituisce il precedente del 2002, con caratteristiche operative declinate in un programma di attività triennale 2018 – 2020, che prevede reciproci *meeting* tecnici durante gli anni interessati, per concludersi con un incontro tra i Presidenti delle due ISC che sancirà i risultati ottenuti.

La prospettiva dell'attività internazionale della Corte dei conti è quella di attestare l'Istituzione ad un livello primario su scala internazionale.

L'evento di marzo prossimo, che riguarda il più importante *Working Group* dell'intero sistema INTOSAI, quello sui *Key National Indicators*, ne costituisce una tappa molto importante anche in termini di visibilità della Istituzione superiore di controllo italiana.

In questa logica assume estrema rilevanza la partecipazione della Corte al GALF (*Global Audit Leadership Forum*) che riunisce i Presidenti di un selezionato numero

(attualmente 21) tra le Istituzioni Superiori di Controllo appartenenti all'INTOSAI. Nel 2017, nel mese di maggio, si è svolto a Copenhagen l'annuale incontro, e la Corte ha contribuito al dibattito presentando due documenti inerenti l'uno, alla "*Evaluation of the audit work*", e l'altro, allo "*Strategy work in SAIs*". Il prossimo GALF *meeting* è stato calendarizzato per il mese di aprile 2018 a Lussemburgo.

Esistono inoltre contesti nei quali si esprime, con riferimento a specifici programmi o attività, la cooperazione multilaterale con continuità ed appuntamenti annuali: ne costituiscono esempio la Conferenza annuale su JSF (*Joint Strike Fighter*) che riunisce le ISC dei Paesi partecipanti al Programma e realizza lo stato dell'arte del medesimo con confronto tra ISC e con il JPO (*Joint Programme Office*) di Washington (come è noto la Corte dei conti ha realizzato un rapporto specifico sul Programma pubblicato nel mese di agosto che ha avuto una particolare evidenza nella Conferenza tenutasi nel successivo settembre ad Ankara).

Un altro appuntamento annuale è quello presso l'IBAN (*International Board of Auditors for NATO*) che si tiene nel mese di maggio tra le ISC appartenenti alla NATO e che costituiscono il CNAB (*Competent National Audit Bodies*) per effettuare le valutazioni, nell'ottica della *Peer Review*, sul rapporto annuale realizzato dall'IBAN.

Sempre nel settore Difesa, la Corte partecipa, mediante un proprio esponente, al *College of Auditors* del Meccanismo Ahena creato in ambito europeo per il finanziamento dei costi comuni delle operazioni militari dell'UE. Al riguardo, la Corte dei conti ha ospitato la riunione finale del *College of Auditors* nel settembre 2017.

Spesso i rapporti con le Organizzazioni europee quali l'OSCE, il Congresso degli Enti Locali e Regionali del Consiglio d'Europa, e la Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU), sono di volta in volta legati a particolari situazioni oppure ad analisi di sistema. In quest'ottica, nel 2017, il 27 gennaio, la Corte dei conti ha preso parte a Strasburgo all'Udienza solenne della Corte Europea dei diritti dell'uomo ed al connesso Seminario su "*Le non-refoulement comme principe du droit international et le rôle des tribunaux dans sa mise en oeuvre*"; con la medesima Istituzione, il 22 settembre, è stato realizzato un protocollo d'intesa con l'individuazione di un punto di contatto presso la Corte dei conti nel *Superior Courts Network* della CEDU.

In chiave extra europea, vanno citati gli incontri con l'OCSE, con il Fondo monetario internazionale e con la Banca mondiale.

Va infine evidenziata anche per 2017 la continuità della cooperazione tra Corte dei conti ed il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale e l'Autorità Nazionale Anticorruzione.

La collaborazione con l'ANAC si esprime, per quanto concerne l'attività internazionale, nei numerosi incontri con le delegazioni estere di paesi europei ed extra europei, non solo delle Istituzioni superiori di controllo, ma anche governative e parlamentari, interessate al nostro sistema di controllo e giurisdizionale, nel quadro esteso della lotta alla corruzione.

2. Rapporti finanziari con l'Unione europea

La Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali, nell'ambito della Relazione annuale relativa all'analisi dei rapporti finanziari tra l'Italia e l'Unione europea, ha esaminato le tipologie di risorse che dal nostro Paese hanno alimentato il bilancio europeo, ed ha valutato l'utilizzo dei fondi europei destinati alla Politica di coesione (con specifico riferimento alla chiusura del ciclo di Programmazione 2007-2013 e alle prime risultanze del

nuovo ciclo) e alla Politica agricola comune. Particolare attenzione è stata riservata al monitoraggio dell'efficacia dei controlli in tema di frodi e irregolarità.

Nella Relazione, al fine di rappresentare un quadro più completo del ruolo di controllo svolto dalla Corte sui fondi europei, si dà spazio anche agli esiti delle analisi svolte dalle Sezioni regionali di controllo, anche nella prospettiva di evidenziare, in chiave comparativa, aspetti virtuosi e criticità.

2.1 I flussi finanziari in uscita e in entrata

L'analisi dei flussi finanziari intercorsi tra Italia e UE nell'esercizio 2016 ha visto diminuire l'apporto italiano al finanziamento del bilancio dell'Unione: 15,7 miliardi versati su un totale di 132,2 miliardi di risorse proprie, che corrispondono a una flessione del 4,7 per cento rispetto al 2015 e rappresentano una quota dell'11,3 per cento dei versamenti totali degli Stati membri (anch'essi in calo del 3,8 per cento rispetto all'esercizio precedente).

Tale risultato è determinato in misura diversa dalle tre fonti di finanziamento che compongono il sistema delle risorse proprie.

La risorsa basata sull'IVA ha conosciuto infatti una flessione del 7,3 per cento, mentre le risorse proprie tradizionali (dazi doganali e contributi sulla produzione dello zucchero) e la risorsa basata sul RNL sono cresciute rispettivamente del 5,9 e del 19,5 per cento, rispetto ai valori dell'esercizio precedente.

Anche sul versante degli accrediti di cui l'Italia ha beneficiato per la realizzazione delle politiche europee, si è registrato un decremento rispetto al precedente esercizio (da 12,07 a 11,3 miliardi, con una flessione del 6 per cento), frutto di un minor assorbimento di risorse dai Fondi europei dopo l'accelerazione di spesa dell'anno 2015, ultimo del ciclo di Programmazione 2007-2013, e pertanto fortemente condizionato dalle esigenze di pagamento entro la scadenza che è proprio della fase conclusiva.

Ne è risultata sostanzialmente invariata la posizione di contribuente netto nella quale il nostro Paese si trova da molti anni. Il contributo netto dell'Italia – pari a 4,4 miliardi nel 2016 – è infatti analogo a quello registrato nel 2015.

Sul piano comparativo, nel 2016 l'Italia si è collocata al quinto posto tra i maggiori contribuenti netti, dopo Germania, Francia, Regno Unito e Paesi Bassi, mantenendo la medesima posizione del 2015. Il saldo cumulato del settennio 2010-2016 è negativo per 37,7 miliardi. In termini di prosperità relativa, nel medesimo periodo l'Italia “ha speso” per la sua appartenenza all'UE lo 0,33 per cento del proprio RNL, valore che colloca il nostro Paese al nono posto tra i Paesi Membri.

Tuttavia, la sola considerazione dei saldi finanziari, costantemente negativi per il nostro Paese, non esaurisce l'analisi economica dei costi e dei benefici derivanti dalla partecipazione all'Unione europea. A rendere più evidenti i benefici, potrebbe contribuire in futuro un più diretto collegamento tra risorse devolute all'Europa e finanziamento di “beni pubblici europei”, quali ad esempio la stabilità finanziaria, lo sviluppo sostenibile, la protezione ambientale, nel quadro della riforma del sistema delle risorse proprie attualmente in corso di discussione.

La Sezione ha anche segnalato la criticità rappresentata dall'elevato numero di procedure d'infrazione per violazione della normativa europea aperte contro l'Italia, indicando in particolare, per i riflessi finanziari a carico del bilancio nazionale, i casi di “secondo condanne” subite per mancata ottemperanza ad una prima sentenza della Corte di giustizia. Tali casi portano con sé un seguito di ingenti esborsi per penali (oltre 400 milioni negli ultimi 5 anni), destinati a protrarsi nel tempo finché non sarà data completa esecuzione al giudicato.

2.2 La politica di coesione socio-economica

Nell'ambito della politica europea di coesione socio-economica, la Sezione ha esaminato innanzitutto i profili attinenti alla chiusura del periodo di Programmazione 2007-2013. Tale programmazione si è chiusa con un risultato di pressoché integrale assorbimento delle risorse europee assegnate all'Italia. Per il momento, in attesa degli esiti definitivi dei procedimenti di chiusura presso la Commissione europea, su un totale di 27,9 miliardi di fondi europei resi disponibili per l'Italia, le risorse rimaste inutilizzate ammontano a 193 milioni. Ove si consideri che l'avanzamento finanziario al 2011 raggiungeva appena il 18 per cento, il risultato è da considerare indubbiamente positivo, tanto più in un contesto di generale contrazione degli investimenti pubblici.

Tale risultato è frutto di interventi straordinari a livello nazionale, di un notevole sforzo gestionale da parte delle autorità responsabili dei Programmi e di soluzioni di flessibilità a livello europeo.

Sul versante nazionale, il Piano di Azione coesione ha consentito di ridurre gli importi da rendicontare a parità di spesa, trasferendo entro un nuovo contenitore programmatico risorse rimaste inutilizzate fino a oltre metà del ciclo di programmazione, ed ha adottato stringenti iniziative procedurali per imprimere accelerazione alla spesa.

A livello regionale, le autorità responsabili dei programmi hanno compiuto un continuo sforzo di riprogrammazione, che è proseguito fino al marzo 2017, e che ha consentito di spostare risorse tra le varie priorità, in funzione dei progressi realizzati e della capacità di tiraggio dimostrata dai singoli interventi.

Quanto agli strumenti di flessibilità adottati con il consenso dell'UE, possono considerarsi tali l'accettazione dei progetti retrospettivi, la suddivisione in fasi dei progetti di maggiori dimensioni, il mantenimento del finanziamento europeo in favore di progetti ancora "non funzionanti" (purché si chiudano entro tempi certi), la previsione della programmazione complementare finanziata sul nuovo periodo 2014-2020, il ricorso agli strumenti di ingegneria finanziaria.

Benché tutte queste opzioni abbiano consentito di tenere fermo il contributo europeo, il prodursi degli effetti sull'economia reale risulta diluito in un arco temporale che va ben oltre la fine del ciclo. A fine periodo, le minori risorse nazionali effettivamente immesse a sistema, rispetto ad una programmazione che, secondo le previsioni, avrebbe dovuto attuarsi nei "sette più due" anni del ciclo, possono stimarsi in quasi 15 miliardi.

Si confermano in tal modo per l'Italia le persistenti difficoltà a dare tempestiva attuazione agli interventi di natura strutturale, anche per la stretta tempistica alla quale sono sottoposti.

Per quanto riguarda la Programmazione 2014-2020, gli obiettivi precedenti (Competitività e Convergenza) sono stati concentrati negli investimenti in favore della crescita e dell'occupazione, indirizzati sia alle Regioni meno sviluppate che a quelle più sviluppate, nonché in quelle inserite nell'Obiettivo Cooperazione Territoriale Europea.

All'Italia sono stati assegnati dall'UE, nel complesso, circa 44 miliardi di euro suddivisi fra i vari Fondi. Il complesso dei fondi assegnati ai vari obiettivi, compreso il cofinanziamento nazionale, ammonta ad oltre 75 miliardi.

I principali elementi della riforma sono individuabili nella concentrazione delle risorse sugli obiettivi della Strategia Europa 2020, nel rafforzamento della coesione territoriale, nella concentrazione tematica in quattro settori-chiave (ricerca e innovazione, piccole e medie imprese, trasporti sostenibili, economia a bassa emissione di carbonio), nell'orientamento ai risultati (con la connessa condizionalità di realizzazione degli stessi), nell'uso rafforzato degli strumenti finanziari e nella semplificazione delle procedure.

Il percorso di approvazione di tutti i Programmi Operativi della programmazione è stato completato solo nel 2015 e ciò avrà delle conseguenze sia dal punto di vista finanziario, che ai fini dell'applicazione della regola del disimpegno automatico (n+3), poiché il ritardo nell'approvazione sposterà al 31 dicembre 2018 la verifica del raggiungimento del target. A tale data, inoltre, le Amministrazioni che non avranno raggiunto i target intermedi previsti per il rispetto della tempistica degli interventi finanziati, non beneficeranno dell'assegnazione della c.d. "riserva di efficacia" e correranno il rischio, nei casi più gravi, della sospensione dei pagamenti.

Il descritto quadro di riferimento alimenta profili di preoccupazione tenuto conto della circostanza che, alla fine del primo semestre 2017, le percentuali di spesa sono ancora molto limitate per quasi tutti i programmi; dai dati riferiti dall'IGRUE, la percentuale media degli impegni sul programmato è di circa il 10 per cento, mentre quella dei pagamenti è di poco superiore al 3 per cento. È evidente l'esigenza di accelerare le procedure di impegno/pagamento per evitare la perdita delle risorse, comprese quelle erogate a titolo di anticipazione. Si rileva, inoltre, l'accentuazione del divario della capacità di spesa tra le regioni più sviluppate e quelle meno sviluppate: le prime, che hanno una condizione di partenza migliore, sono anche quelle che spendono meglio; il rischio è che il divario si accentui anziché diminuire.

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) e coinvolge anche Paesi non facenti parte degli Stati membri dell'UE. Opera anche attraverso finanziamenti diretti dalla Commissione, ad esempio, per i programmi "ENPI" e "IPA", per le politiche di prossimità e di preadesione.

L'Obiettivo è articolato in Programmi Operativi.

Relativamente al periodo di programmazione 2007-2013, la dotazione finanziaria complessiva dei programmi che vedono la partecipazione italiana è di circa 2,7 miliardi di euro, comprensivi anche della quota di cofinanziamento nazionale.

Alla chiusura del periodo di programmazione, le conclusioni che si possono trarre sull'andamento generale sono, complessivamente, positive.

In effetti, si evidenzia che al 31 marzo 2017 il livello si attesta, sia sul fronte degli impegni che su quello dei pagamenti, in linea quasi generale attorno al 100 per cento rispetto al programmato, con un buon recupero, quindi, rispetto alle difficoltà della prima parte del periodo.

Con riferimento alla programmazione 2014-2020, si evidenzia il dato assolutamente carente per quanto riguarda le percentuali di attuazione finanziaria, ad oltre tre anni dal suo inizio. Su molti programmi non sono ancora stati effettuati pagamenti, mentre, laddove ve ne siano, essi si attestano generalmente su cifre irrilevanti, con la specificazione che le somme spese riguardano, ad oggi, quasi esclusivamente l'assistenza tecnica.

La Corte osserva che molti adempimenti preliminari non sono stati neppure definiti. In sostanza, si sta ripetendo, in modo più accentuato, il ritardo di realizzazione che già si è potuto osservare per il periodo 2007-2013. Tale dilazione non mette al riparo da eventuali imprevisti, quali eventi naturali o anche geopolitici, che possono mettere in seria difficoltà l'attuazione di un programma che veda la realizzazione della maggior parte dei progetti nella parte finale.

Pertanto, la Corte dei conti ha ribadito l'importanza di una più accurata ed efficiente fase di pianificazione e di scelta dei progetti, che consenta di attuare una redistribuzione della fase realizzativa lungo l'intero settennio, al fine di pervenire ad un maggiore riequilibrio tra i

vari anni del periodo di programmazione; unica strategia attuabile per evitare (o quantomeno limitare al massimo) l'insorgenza di ritardi di realizzazione non più recuperabili.

2.3 La politica agricola comune e la politica per la pesca

Nel settore della Politica agricola comune (PAC), gli operatori italiani hanno beneficiato, nell'esercizio finanziario 2016, di contributi relativi al FEAGA per 4.306.5 milioni 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 4.305,4 milioni di euro. Nell'ambito di questi pagamenti di base, che rappresentano il cosiddetto Primo Pilastro della PAC, si sta lentamente riducendo lo storico tasso di errore sulle superfici dei terreni ammessi all'aiuto e sulla titolarità dei medesimi, anche grazie a interventi straordinari (come l'operazione Bonifica compiuta da AGEA in collaborazione con la Guardia di Finanza) e ad investimenti in banche dati, in sistemi più evoluti di mappatura delle particelle agricole e nell'incrocio delle informazioni anagrafiche con quelle censuarie e fiscali. Permangono debolezze e ritardi a livello centrale nella completa attivazione degli Organismi di certificazione, talché in sede di liquidazione, da parte della Commissione UE, delle spese sostenute AGEA – OP, si è verificata di nuovo per i conti 2016 (come nell'anno precedente) lo stralcio e il differimento rispetto agli altri Organismi pagatori italiani operanti a livello regionale.

I settori tradizionalmente qualificanti dell'agricoltura italiana si sono finora correttamente attivati per usufruire dei sostegni messi a disposizione. Nel settore vitivinicolo si è compiuta la cessazione del regime dei "diritti di impianto", in favore di un sistema autorizzatorio maggiormente flessibile a livello di Stati membri, compatibile con un aumento controllato delle superfici accompagnato da un costante monitoraggio del potenziale produttivo. Il quadro dei sostegni a tale settore è definito da un piano nazionale quinquennale 2014/2018 concordato con l'Unione, e prevede aiuti per 337 milioni di euro per ogni anno, per quasi metà assegnati alla misura Ristrutturazione e riconversione dei vigneti, e per circa un terzo alla misura della Promozione sui mercati dei Paesi Esteri.

Nel settore lattiero-caseario, dopo la fine del regime delle quote latte, sono state comunque mantenute misure per incentivare la riduzione volontaria della produzione, ma anche misure di sostegno di particolari produzioni, come quella degli allevamenti di qualità. Sul fronte dell'annosa questione del recupero presso i produttori delle multe versate dall'Italia alla UE negli anni di sfioramento delle quote, l'importo da recuperare pari a circa 2.500 milioni di euro è stato solo parzialmente ridotto: al febbraio 2017, risultavano recuperati soltanto 357 milioni, altri 407 milioni sono in corso di rateizzazione, mentre per il resto si sta procedendo a compensazioni con eventuali aiuti e ad iscrizioni a ruolo, con effetti generativi di ulteriore contenzioso.

Con riferimento al Fondo europeo per lo sviluppo rurale (FEASR), la chiusura della Programmazione 2007-2013, a fronte di un dato nazionale del 98,85 per cento di utilizzo del Fondo, mostra risultati non omogenei sotto il profilo territoriale (con percentuali intorno al 97 per cento nelle Regioni meridionali e in Sardegna) e sotto quello strutturale, ossia rispetto ai singoli Assi nei quali la programmazione era articolata (con una minore efficienza di quelli – Asse 3 e Asse 4 Leader - mirati alla diversificazione delle attività economiche e allo sviluppo sostenibile).

L'avvio del nuovo ciclo di Programmazione FEASR 2014-2020, si presenta lento, talché a chiusura del 2016 l'attuazione dei Programmi di sviluppo rurale regionali, che prevede una dotazione complessiva, nel settennio, di 18.617 milioni di euro, risulta pari a poco più di 400 milioni.

Anche per il settore della pesca e dell'acquacoltura si è esaminata la significativa differenziazione del grado di attuazione della programmazione dello specifico Fondo europeo (FEP) 2007-2013, segnalandosi altresì una sproporzionata accelerazione negli ultimi mesi, tale da destare preoccupazioni sulla qualità della relativa spesa. In particolare ritardo, come di consueto, risultano le Regioni meridionali dell'Obiettivo Convergenza, che, da una parte, mostrano, in termini di pagamenti rispetto agli stanziamenti, un avanzamento del 77.3 per cento a fine 2015 e dell'88.7 per cento a fine giugno 2016, dall'altra, restano mediamente a 8 punti percentuali di distanza rispetto alle altre Regioni alle medesime date.

Si registra altresì la lentezza dell'avvio della Programmazione 2014-2020 del Fondo ora denominato FEAMP, connessa a ritardi e inefficienze sia a livello centrale sia a livello di raccordo con gli organismi intermedi. In particolare, si deve segnalare come insufficiente e tardivo sia stato lo svolgimento delle funzioni attribuite al MIPAAF, anche in riferimento alla funzione di Autorità di Gestione: per le sue ricadute sull'efficienza dell'intero sistema, ne è conseguita l'impossibilità di utilizzare fin dal primo anno di programmazione le risorse stanziata dalla UE.

Emergono, peraltro, carenze nella quantità e qualità dei controlli nel settore della pesca tali da imporre attività correttive sia nella dotazione di personale delle Autorità preposte, sia nelle metodologie utilizzate, per renderle compatibili con quanto richiesto nell'ambito comunitario. È quindi necessario ribadire che investire nei controlli è essenziale per garantire la migliore qualità della spesa ed evitare la dispersione o la restituzione delle risorse europee.

2.4 Le irregolarità e le frodi

Con riguardo alle irregolarità e frodi comunicate nell'anno 2016 la spesa irregolare da recuperare è di 122,7 milioni di euro: di essa il 49,6 per cento, si riferisce ai Fondi strutturali, il 50,4 per cento alla Politica agricola e lo 0,03 per cento alla Pesca.

Considerando la ripartizione fra le Autorità di gestione il 34,4 per cento delle irregolarità comunicate è posto in essere in Programmi gestiti dalle Amministrazioni regionali e il 65,6 per cento da quelli gestiti da Amministrazioni nazionali, ma, in quest'ultimo caso, è necessario tener conto che, in materia agricola, sono ricomprese le segnalazioni dell'AGEA, in qualità di Organismo pagatore (OP) accentrato, le cui segnalazioni sono comunque riconducibili ad eventi legati a specifici territori (si rammenta che per 12 Regioni l'Organismo pagatore è AGEA).

Nell'ambito delle irregolarità individuabili nelle Regioni, il cui importo complessivo è di 42,1 milioni di euro, le Regioni del Sud incidono per il 69,9 per cento, quelle del Nord per il 24,3 per cento e quelle del Centro per il 5,7 per cento.

Nell'ambito dei Fondi strutturali si evidenzia la consistente riduzione degli importi da recuperare in materia di Fondo sociale europeo (FSE), ascrivibile in buona parte alla modalità di definizione semplificata dei pagamenti attraverso costi *standard* e ad una modifica della strategia dei controlli che non sono più solo *desk* ma *in loco* e, non solo al momento del pagamento, ma *in itinere*.

Invece per il Fondo di sviluppo regionale (FESR), i maggiori importi di spesa irregolare da recuperare per casi ancora aperti presso la Commissione, sono individuabili nel Ministero dell'università e della ricerca per 43,3 milioni di euro sul PON ricerca e competitività.

La spesa irregolare da recuperare nel primo semestre 2017 è individuabile per il 61,31 per cento nel FESR, per lo 0,41 per cento nel FSE, per lo 0,04 per cento nel FEAOG-O e per il 38,24 per cento nella Politica agricola.

In relazione alle Autorità di gestione, il 65,2 per cento delle irregolarità sono poste in essere dalle Amministrazioni regionali, mentre il 34,8 per cento dalle Amministrazioni nazionali. Nell'ambito delle irregolarità individuabili nelle Regioni, il cui importo

complessivo è di 86 milioni di euro, le Regioni del Sud incidono per il 90,6 per cento, quelle del Nord per il 4,8 per cento e quelle del Centro per il 4,6 per cento.

Il Fondo di sviluppo regionale (FESR) registra gli importi irregolari più elevati in particolare nella Regione Calabria e Sicilia rispettivamente per 46,9 milioni di euro e per 25 milioni di euro. Nell'ambito dei Programmi nazionali va segnalato il Ministero dello sviluppo economico con 6,2 milioni di euro per irregolarità del POIN energie rinnovabili.

Il settore degli appalti pubblici continua ad essere un'area di elevata sensibilità e costituisce la tipologia percentualmente prevalente delle irregolarità segnalate.

Motivo di preoccupazione è constatare che sono limitate le azioni di recupero avviate dalle Amministrazioni per il ristoro del bilancio comunitario e nazionale.

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.

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

Complessivamente, quindi, 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.

A fronte di una significativa presenza di segnalazioni per irregolarità per alti importi va rilevato, in linea con la risoluzione del Parlamento europeo del 16 maggio 2017 (punto 38), che un alto numero di segnalazioni evidenzia un'elevata capacità del sistema nazionale dei controlli di intercettare le irregolarità. Al riguardo può rilevarsi che il sistema dei controlli adottato in Italia è particolarmente efficace anche in rapporto ad altri Paesi UE.

Un'attendibile valutazione comparativa del fenomeno in sede europea presuppone un'armonizzazione delle attività di controllo, in linea con le osservazioni del Parlamento europeo, che fino a ora è stata di difficile attuazione.

La recente approvazione della direttiva PIF 2017/1371 evidenzia, certamente, un nuovo corso della tutela degli interessi finanziari, che consente di auspicare un'attenzione maggiore, da parte di tutti gli Stati membri, verso misure indirizzate ad una più ampia uniformità di tutela.

3. Le relazioni speciali

È stata definita l'indagine speciale sul Programma Operativo Italia-Francia "Marittimo". La relazione è stata approvata con deliberazione n. 16 in data 20 settembre 2017. L'indagine ha messo in atto una gestione complessivamente efficiente del Programma, che ha raggiunto una percentuale di attuazione finanziaria pari a quasi il 100 per cento del programmato.

In data 23-24 maggio 2017 la Sezione ha ospitato, presso la sede centrale dell'Istituto, i lavori del *Working Group* sull'audit parallelo VII "*Contribution of the Structural Funds to the Europe 2020 Strategy in the areas of Employment and/or Education*". Al WG hanno preso parte i rappresentanti di altre 11 Istituzioni Superiori di Controllo dei Paesi UE e, al termine di esso, è stata approvata la relazione che è stata successivamente presentata al Comitato di

Contatto dei Presidenti delle IISCC dell'UE svoltosi in Lussemburgo nei giorni 11-12 ottobre 2017 per la conclusione dell'indagine.

In relazione al succitato *audit* parallelo, la Corte dei conti italiana, avvalendosi della facoltà prevista nel mandato nell'ambito del WG, ha deciso di focalizzare la propria indagine sull'occupazione, considerando le politiche attuate e i risultati conseguiti, con particolare riguardo all'obiettivo tematico n. 8 (art. 9 del Regolamento (UE) n.1303/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013) cofinanziato dal FSE.

Dai dati comunicati dalle Amministrazioni controllate è risultato che una cospicua parte delle risorse è stata destinata al finanziamento degli interventi finalizzati al contrasto della disoccupazione giovanile e all'inclusione sociale.

In generale, è emersa la necessità di presidiare la corretta sinergia fra i vari livelli di intervento (sostenendo le Istituzioni del Mercato del Lavoro ed evitando altresì il rischio di sovrapposizione tra azioni attuate a livello centrale e locale) che potrebbero rendere confuso il regime di concorrenza tra Stato e Regioni.

In relazione ad alcune problematiche emerse nel corso dell'indagine, connesse principalmente alla tempistica di realizzazione degli interventi cofinanziati a valere sul FSE e a ritardi dovuti, in larga parte, alla tardiva adozione dell'Accordo di Partenariato (adottato il 29.10.2014), la Sezione ha ritenuto utile proseguire l'indagine a livello nazionale, ampliando al 30.09.2017 il periodo di osservazione per la rilevazione dei dati, al fine di acquisire elementi più aggiornati e di maggiore significatività, disponendo a tal fine, nel settembre 2017, un supplemento istruttorio.

La relazione speciale - dopo la fase di contraddittorio con le Amministrazioni interessate - è stata approvata con deliberazione n. 2/2018.

La Sezione ha in corso di definizione anche l'indagine di 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", originata, su base nazionale, dal *parallel audit* avente il medesimo oggetto, svolto in occasione della partecipazione al Gruppo di lavoro VII sui fondi strutturali tra le ISC dell'UE.

4. L'attività di external auditor presso organismi internazionali e la cooperazione tra le Istituzioni Superiori di Controllo (ISC) dell'UE

Sul piano internazionale 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'International Telecommunication Union (ITU), che è una delle Agenzie specializzate del sistema delle Nazioni Unite, rilasciando la certificazione relativa alla correttezza dei rendiconti dell'anno 2016.

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. 14/2017, approvata nell'adunanza del 5 giugno 2017), 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. 13/2017, approvata in data 5 giugno 2017).

Con deliberazione n. 12/2017 (approvata nell'adunanza del 5 giugno 2017) è stata anche effettuato la certificazione dei progetti finanziati da *United Nations Development Programme* (UNDP) gestiti dall'ITU per l'anno finanziario 2016.

Oltre a rinnovare le medesime attività con riferimento all'esercizio finanziario 2017 e all'ITW Busan 2017, la Sezione effettuerà nel 2018 ulteriori *audit* sugli uffici regionali (Africa e America del sud) e di area dell'ITU.

Nell'anno 2017 la Sezione ha proseguito il mandato di *external auditor* dell'International Civil Aviation Organization (ICAO), certificandone il bilancio per il 2016. La relativa relazione di controllo (*long-form report*) è stata approvata con deliberazione della Sezione n. 9 depositata il 15 maggio 2017.

All'Agenzia ONU, creata nel 1944, aderiscono 191 Paesi, tra cui l'Italia; essa opera attraverso una sede centrale, situata a Montreal, e sette sedi regionali collocate in posizioni ritenute geograficamente strategiche.

Nel mandato della Corte dei conti è previsto anche il controllo di tutte le sedi regionali. Nel 2017 è stato completato quello della sede di Mexico City ICAO-NACC - North American, Central American and Caribbean Office, con l'approvazione del relativo report (deliberazione n. 4 del 27 marzo 2017).

Nel mese di ottobre 2017 è stata effettuata una visita di audit presso l'Ufficio regionale SAM (South American), con sede in Lima. La relativa istruttoria è in fase di ultimazione.

Nel 2017, oltre alla certificazione del bilancio e al controllo sugli Uffici regionali, il team ha anche concluso due "audit di performance" sulle procedure di reclutamento del personale e sull'adeguamento alle regole previste dall'ICAO per le sedi regionali (relazioni approvate con deliberazione n. 6/2017 e 5/2017).

Il mandato, rinnovato dall'Assemblea Generale dell'Organizzazione per un secondo triennio, terminerà con la certificazione del bilancio relativo all'esercizio finanziario 2019.

La Sezione ha proseguito, 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 sede a Trieste, e unità distaccate a 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 2016 è stata approvata dalla Sezione con deliberazione n. 8 del 28 aprile 2017.

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. 2 del 23 febbraio 2017.

L'ICGEB ha dato attuazione a un sistema contabile regolato dagli IPSAS; la Sezione, oltre all'attività propria di *external auditor*, ha svolto anche un importante ruolo di supporto all'Organizzazione nella fase di transizione al nuovo sistema.

La Sezione, nel 2017, ha proseguito il mandato di *external auditor*, conferito per il triennio 2015-2017, di ICRANet – International Center for Relativistic Astrophysics Network, organizzazione internazionale con sede a Pescara. Tale mandato, oltre a richiedere la certificazione del bilancio economico-patrimoniale dell'Istituzione, comporta una particolare

attenzione alla transizione del sistema contabile ad una progressiva conformità agli standard pubblici internazionali IPSAS.

In quanto controllore esterno dell'ITU e dell'ICAO, la Corte è anche membro del "Technical Group" e del "Panel" degli *external auditor* delle Nazioni Unite e delle Agenzie specializzate del sistema ONU, alle cui riunioni annuali partecipa assieme alle Istituzioni Superiori di Controllo di altri undici Paesi. La sessione dell'autunno 2017 si è svolta presso la sede della FAO di Roma. La Sezione ha presentato due temi, sia nella sede preparatoria del Technical Group che in quella decisionale del Panel: la valutazione delle passività attuariali legate ai benefici assistenziali fruiti dal personale delle agenzie ONU e (in collaborazione con i colleghi del Bundesrechnungshof tedesco) il ruolo ed il funzionamento degli organismi di sorveglianza (Audit Committee) nell'architettura generale dei controlli delle agenzie ONU.

Nel quadro delle attività di controllo sul velivolo "Eurofighter", la Sezione ha partecipato, insieme alle omologhe Istituzioni superiori di controllo dei Paesi finanziatori (oltre all'Italia, anche Regno Unito, Germania e Spagna) ad un incontro svoltosi a Monaco di Baviera nel giugno 2017, presso la "NATO Eurofighter and Tornado Management Agency", che è responsabile della gestione operativa del Programma. L'incontro ha avuto lo scopo di fare il punto sulle future prospettive del Programma, stante il recente ridimensionamento dei profili di acquisizione del velivolo e i progressi ancora problematici della fase di mantenimento in servizio.

La Sezione, in collaborazione con l'Ufficio relazioni internazionali, ha approvato la relazione speciale sulla partecipazione italiana al Programma di cooperazione internazionale Joint Strike Fighter, avente ad oggetto lo sviluppo e la produzione del velivolo F-35 Lightning II.

La relazione ha preso in esame l'intera progressione del Programma di armamento, rilevando come le problematiche tecniche emerse nel corso della fase di sviluppo, e ancora non completamente risolte, abbiano determinato ritardi nella consegna della piena capacità operativa e prodotto significativi aumenti dei costi finali di acquisizione. Il programma è oggi in ritardo di almeno cinque anni rispetto alle previsioni del 2001, e il conseguimento della piena capacità di combattimento dovrà attendere il completamento della fase di "ammodernamento successivo", previsto per il 2021. Le stime sul costo medio unitario sono quasi raddoppiate, passando dai 69 milioni di dollari del 2001 ai 130,6 milioni del 2016.

La parziale sovrapposizione della fase di sviluppo con quella di produzione e la incompleta configurazione del velivolo sono fra i principali fattori di criticità.

Il nucleo centrale della relazione è costituito dall'esame dei ritorni economici finora conseguiti, in termini industriali, tecnologici e occupazionali, rispetto agli obiettivi enunciati dalla stessa amministrazione, che fin dall'inizio ha ritenuto cruciale il Programma JSF non solo per i bisogni operativi della difesa, ma anche per le opportunità di coinvolgimento aperte al comparto industriale aeronautico nazionale.

La relazione ha constatato che i ritorni economici fin qui realizzati non hanno corrisposto appieno agli assunti iniziali, ciò anche in conseguenza della scarsa familiarità della base industriale italiana con la competizione paritaria, implicita nel principio del "best value" (che viene applicato nel programma JSF in luogo del tradizionale, più protettivo, principio del "costshare/workshare"). L'andamento non pienamente soddisfacente riscontrato nei ritorni economici è stato però influenzato anche dal ritardo generalizzato della fase di sviluppo. La percentuale di realizzazione ha raggiunto per il momento solo il 10 per cento del programma generale, mentre le opportunità di maggior rilievo sono collegate alla fase di produzione e consegna dei velivoli. A giudizio della Corte, l'accelerazione degli acquisti collegata all'ormai

prossimo passaggio ai ratei di produzione piena lascia intravedere, nel breve periodo, la possibilità di una espansione delle posizioni già conquistate dall'industria nazionale.

Un'eventuale riduzione del profilo di acquisizione italiano comprometterebbe pertanto non solo i risultati attuali, ma anche le prospettive future, vanificando le risorse finanziarie già impiegate (oltre 4 miliardi di euro fino al 2017, su un totale stimato di circa 13 miliardi) e "tagliando" le potenziali *chance* di competizione per la base industriale nazionale, che non troverebbe sul mercato globale alternative realistiche, stante l'effetto di "spiazzamento" degli altri investimenti prodotto da un programma così imponente per dimensioni e per durata.

Nell'attuale fase di avanzato svolgimento, la considerazione dei benefici economici complessivi (includere le opportunità di cui si prevede a breve la traduzione in impegni negoziali concreti) concorre dunque, unitamente alla presa in conto degli investimenti già effettuati, a fondare un giudizio prospettico di persistente validità della partecipazione al Programma, che è destinato a dominare la scena del *procurement* della difesa per i prossimi decenni.

5. Il monitoraggio delle attività di controllo

Nel 2017 la Sezione 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 e supporto alle visite effettuate dalla Corte dei conti europea in territorio italiano (57 nel 2017).

L'analisi è stata effettuata col supporto dell'apposito sistema informatico elaborato con il contributo della Direzione generale per i servizi informativi automatizzati. L'applicativo, accessibile nella rete intranet dell'Istituto, rende possibile la registrazione della corrispondenza e dei dati relativi alle procedure in questione.

Nel corso del 2017 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 (Ufficio europeo per la lotta anti-frode) "sia per le irregolarità nei Fondi strutturali, che per quelle in agricoltura e nella pesca". Tale sistema, sulla base dei dati comunicati periodicamente dalle Amministrazioni nazionali all'OLAF, fornisce elementi conoscitivi che consentono alla Corte di svolgere un controllo costante sulle attività di recupero azioni poste in essere dalle Amministrazioni.

L'attività ha consentito di rendere i dati più omogenei e fruibili, anche a vantaggio delle Sezioni regionali di controllo, e di approfondire l'analisi dei rischi, consentendo di valutare le modalità attraverso cui sono poste in essere le diverse fattispecie di irregolarità.

È in fase di sperimentazione un maggiore raccordo con alcune Sezioni regionali di controllo e con la Procura Generale, a 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.

CAPITOLO IV

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

1. Attività di controllo di legittimità

Nel corso del 2017, la Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle amministrazioni dello Stato ha adottato, in adunanza, 8 deliberazioni.

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 già di per sé funzionale a evitare che le pubbliche amministrazioni adottino provvedimenti non conformi a legge.

Nel 2017, in particolare, è aumentata nell'attività di tutti gli Uffici di controllo l'incidenza dei provvedimenti ritirati a seguito di rilievo formale. In molti casi le Amministrazioni hanno ritenuto di adeguare i contenuti degli atti alle osservazioni della Corte.

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

A conferma di una linea di tendenza, già iniziata negli anni precedenti, che interpreta in maniera sempre più diffusa il controllo preventivo di legittimità come funzione, tra l'altro, conformativa dell'azione amministrativa della P.A., va evidenziato che numerosi sono stati anche nel 2017 i rilievi avviso, ai quali le Amministrazioni si sono in proseguito adeguate.

Il procedimento del controllo preventivo si pone sempre più spesso per la pubblica amministrazione come l'occasione per correggere le anomalie riscontrate, mediante ritiro o riforma dell'atto del quale sono stati contestati profili di illegittimità. Il controllo preventivo viene così a stimolare, nell'Amministrazione controllata, processi di autocorrezione e a innescare, con sempre maggiore frequenza, doverose misure di autotutela, volte a rimuovere le irregolarità e a ripristinare una situazione di legalità, formale e sostanziale.

Non infrequente è stata, peraltro, la richiesta di ritiro, da parte delle amministrazioni, degli atti assoggettati al controllo di legittimità per un riesame degli stessi, alla quale può, poi, seguire la riproposizione dell'atto, emendato dei vizi.

Non mancano casi in cui la richiesta di ritiro avviene in conseguenza del deferimento dell'atto all'esame collegiale. È il caso, a titolo meramente esemplificativo, di un provvedimento di conferimento di incarico dirigenziale, ritirato dall'Amministrazione a seguito del deferimento del provvedimento alla Sezione, da parte dell'Ufficio di controllo.

Anche nell'anno 2017 è significativo il numero degli atti restituiti, senza considerare quelli relativi agli atti di cui all'art. 3, comma 1, lett. f-bis, della legge n. 20 del 1994, a seguito

del venir meno del controllo preventivo sugli atti di collaborazione coordinata e continuativa, di cui all'art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001, disposto dall'art. 1, comma 303, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, per le università statali e dall'art. 14 del d.lgs. 25 novembre 2016, n. 218, per gli enti pubblici di ricerca. Per tre uffici risulta aumentata, peraltro, nel 2017 rispetto al 2016 l'incidenza degli atti ritirati nell'esercizio dei poteri di autotutela.

In più occasioni, gli Uffici di controllo hanno avuto modo di evidenziare che il mancato invio a controllo preventivo degli atti o la mancata ammissione a visto e conseguente registrazione del provvedimento espone le Amministrazioni interessate, ai fini degli effetti giuridici prodotti dagli atti stessi, ad operare sotto la loro esclusiva responsabilità.

Sotto altro profilo, gli Uffici di controllo hanno più volte chiarito in sede istruttoria che le fattispecie vanno analizzate nella loro effettiva portata, senza assegnare un valore assolutamente dirimente al *nomen juris* attribuito dall'Amministrazione ai propri atti (conferma, proroga, rinnovo, spostamento o differimento del termine), ma piuttosto individuando la normativa applicabile al caso di specie.

In continuità con quanto rappresentato negli anni precedenti, l'attività istruttoria degli Uffici di controllo ha avuto modo di richiamare alcuni principi correlati al corretto esercizio della discrezionalità amministrativa ovvero al rispetto della normativa in materia di contratti pubblici.

Quanto alle forme contrattuali, è stata richiamata la necessità del rispetto del disposto dell'art. 15, comma 2-*bis*, della legge n. 241/1990 in materia di sottoscrizione con firma digitale degli accordi tra amministrazioni.

Ancora nella materia contrattuale, gli Uffici hanno, di volta in volta, richiamato l'Amministrazione alla necessità che siano sempre attentamente valutati i presupposti per il ricorso alla proroga tecnica, valendo al riguardo gli orientamenti della giurisprudenza amministrativa e dell'ANAC, confermati anche dalla Sezione di controllo di legittimità della Corte dei conti, secondo cui la proroga tecnica è ammissibile soltanto nella misura in cui essa costituisca l'unica soluzione praticabile per garantire la continuità di una funzione o di un servizio pubblico essenziale, quando, per fatti non imputabili all'Amministrazione, vi sia un imprevisto prolungamento dell'*iter* della gara.

Sempre in materia contrattuale, gli Uffici hanno avuto modo di richiamare i presupposti per il corretto ricorso ai servizi analoghi.

In più occasioni, sono stati ritenuti necessari, in sede istruttoria, accertamenti sui profili di congruità dell'offerta. Ciò soprattutto in presenza di affidamenti diretti a società *in house* ovvero nelle ipotesi di accordi tra amministrazioni ex art. 15 della legge n. 241 del 1990. In particolare, è stata affermata la necessità di esplicitare, in sede di rinnovo di una convenzione con una società *in house* per assistenza specialistica, le ragioni a supporto della scelta di incrementare il numero delle unità di personale impiegato rispetto all'accordo precedente.

In materia di atti di programmazione, è stata richiamata la necessità che le attività previste siano coerenti con le entrate che si prevede siano assegnate. E' stato anche affermato che la tardiva approvazione dei programmi di attività fa perdere loro la natura programmatica, degradandoli a meri atti ricognitivi.

In materia di assegnazione di contributi pubblici, è stata affermata la necessità di prevedere, in sede di attribuzione degli stessi, precisi criteri per l'individuazione dei beneficiari e per la fissazione della misura del contributo.

In materia di rinnovo degli incarichi dirigenziali, gli Uffici in sede istruttoria hanno avuto modo di richiamare i principi esplicitati dalla Sezione di controllo di legittimità, secondo cui il rinnovo resta pur sempre un istituto eccezionale a carattere derogatorio (delibera n. 7 del 2016), sicché di esso occorre sempre dare adeguata motivazione, anche sotto il profilo della ragionevole durata nel tempo.

In tema di conferimento di incarichi dirigenziali ad *interim*, è stata ribadita la necessità di circoscrivere entro limiti temporali definiti le reggenze, al fine di evitare che un istituto, caratterizzato dalla temporaneità e straordinarietà, diventi uno strumento cui ricorrere in ipotesi di vacanze d'organico.

Più in generale, in materia di conferimento di incarichi dirigenziali, è stata segnalata l'esigenza di monitorare costantemente la dotazione organica dei dirigenti, tenendo conto delle unità dirigenziali collocate fuori ruolo, in aspettativa e in comando presso altre amministrazioni, al fine di evitare situazioni soprannumerarie.

In diverse occasioni, gli Uffici hanno avuto modo di richiamare l'Amministrazione al rispetto di una tempistica procedimentale nell'inoltro degli atti assoggettati al controllo coerente con la natura del controllo preventivo di legittimità.

Anche nel 2017, gli Uffici hanno segnalato, in relazione all'adozione delle direttive generali amministrative, la necessità, da parte dell'Amministrazione, del rispetto di una tempistica procedimentale coerente con quanto previsto dall'art. 14 del d.lgs. n. 165 del 2001.

Sotto il mero profilo quantitativo, nel 2017 sono pervenuti al controllo preventivo di legittimità 15.494 provvedimenti, ai quali va aggiunta la giacenza dei 1.644 trasmessi negli ultimi mesi del 2016, per un totale di 17.138 atti. Gli atti definiti, nell'ambito del controllo preventivo di legittimità, sono stati 16.378. Sono stati formulati 1.441 rilievi istruttori. Gli atti di Governo pervenuti agli Uffici di controllo della Sezione sono stati 52.

Nell'ambito del controllo successivo di legittimità, sono stati trasmessi 15 provvedimenti, ai quali vanno aggiunti 10 di giacenza iniziale, per un totale di 25 atti. Sono stati formulati 11 rilievi istruttori.

Nel 2017 il competente Ufficio di controllo sugli atti della Presidenza del Consiglio ha esaminato, in sede di controllo preventivo di legittimità, nell'ambito delle specifiche competenze attribuite dall'art. 33, comma 1, del decreto-legge n. 189 del 2016, 35 ordinanze adottate dal Commissario straordinario del Governo per la ricostruzione nei territori interessati dal sisma del 24 agosto 2016, relative principalmente alle seguenti linee di attività: (a) incentivi alle imprese e delocalizzazione delle imprese; (b) incentivi a privati; (c) ricostruzione degli edifici scolastici; (d) messa in sicurezza degli edifici di culto; (e) ricostruzione del patrimonio artistico e culturale; (f) ricostruzione di beni immobili pubblici suscettibili di destinazione abitativa; (g) ricostruzione di immobili privati nei centri storici e nei nuclei urbani maggiormente colpiti dal terremoto; (h) studi di microzonazione; (i) disciplina dell'acquisizione delle erogazioni liberali. Numerose ordinanze hanno riguardato, poi, l'organizzazione ed il funzionamento della struttura commissariale.

Occorre, infine, segnalare che, nel 2017, il Presidente del Consiglio dei Ministri ha ritenuto di richiedere al Presidente della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera l), della legge n. 20 del 1994, la sottoposizione al controllo preventivo di legittimità, sino al 4 gennaio 2018, degli accordi ex art. 15 della legge n. 241 del 1990 stipulati dal Commissario straordinario del Governo per la realizzazione degli interventi infrastrutturali e di sicurezza connessi alla Presidenza italiana del gruppo dei Paesi più industrializzati (G7). Ai fini dell'esercizio del controllo preventivo sui predetti accordi, è stato individuato l'Ufficio di controllo sugli atti della Presidenza del Consiglio dei Ministri, il quale ha esaminato 19 accordi.

2. Delibere della Sezione di controllo

La Sezione in diverse occasioni ha scrutinato questioni in materia contrattuale delle pubbliche amministrazioni.

Con la deliberazione n. 3/2017 ha evidenziato come il sistema contrattualistico pubblico in materia di acquisizione di beni e servizi sia caratterizzato dal rispetto dei principi, di derivazione comunitaria, della trasparenza, della concorrenza e della parità di partecipazione. Ha, quindi, fatto presente che il ricorso ad affidamenti diretti, senza il preventivo confronto competitivo, può ritenersi consentito nei limitati casi espressamente previsti dalla legge, le cui disposizioni in quanto derogatorie di principi generali, comunitari e nazionali, sono di stretta interpretazione. In considerazione di quanto sopra, non è stato ritenuto conforme a legge il decreto approvativo di un contratto stipulato ai sensi dell'art. 57, comma 5, lett. a) del d.lgs. n. 163/2006, in assenza di dimostrazione del rapporto di complementarità "qualificata", attraverso adeguata motivazione, dei nuovi servizi rispetto a quelli originari, nonché della stretta necessità, a fronte della loro separabilità per l'esecuzione dei primi. È stato, inoltre, precisato che la convenienza pratica di affidare nuovi servizi allo stesso operatore già affidatario dei precedenti non può concretizzare una valida ragione giuridica per l'affidamento diretto, obliterando il necessario confronto competitivo che resta pur sempre la regola di base per l'affidamento di ogni prestazione.

Con riferimento, poi, alla procedura derogatoria prevista dall'art. 57, comma 5, lett. b) del d.lgs. n. 163/2006, in materia di ripetizione di servizi analoghi, la deliberazione n. 5/2017 ha chiarito che le disposizioni derogatorie dei principi generali devono essere interpretate in senso rigoroso, come richiesto da ogni eccezione alle regole ordinarie, e che la loro applicazione è subordinata alla ricorrenza di stringenti presupposti che devono tutti ricorrere cumulativamente per legittimare la procedura seguita. Riguardo, in particolare, la qualificazione dei nuovi servizi ha precisato che gli stessi devono avere con i precedenti un rapporto di analogia, cioè di similitudine, non potendo essere identici. Il nuovo rapporto contrattuale, infatti, non può concretizzare un prolungamento del precedente sotto diversa forma, in quanto gli istituti del rinnovo, vietato dall'ordinamento, e della ripetizione di servizi analoghi sono diversi e non sovrapponibili. Relativamente al termine triennale dalla stipula del contratto di base, la Sezione ha precisato che lo stesso va verificato con riguardo al momento della stipula del nuovo contratto e che, una volta scaduto il triennio, l'Amministrazione non potrà giovare della disposizione derogatoria, dovendo fare ricorso, per l'affidamento dei nuovi servizi, alle ordinarie procedure.

Sempre in materia contrattuale si segnala la deliberazione n. 2/2017 la quale, in linea con precedenti deliberazioni della Sezione, ribadisce che tutti gli atti modificativi e/o integrativi di contratti in materia di acquisto di beni e servizi, che comportano esercizio dello *jus variandi* con riferimento agli elementi essenziali del contratto originario già sottoposto al controllo della Corte devono a loro volta essere assoggettati a controllo. In considerazione di quanto sopra non è stato, invece, ritenuto soggetto al controllo preventivo il decreto di approvazione dell'aumento delle prestazioni fino a concorrenza del quinto del prezzo dell'appalto. In questo caso, infatti, trattasi di un atto "a struttura unilaterale", alla cui adesione l'appaltatore è obbligato *ex lege*, e che non comporta alcun regolamento di un nuovo rapporto giuridico, ma solo la modifica (incremento o decremento) della quantità delle prestazioni.

Rilevanti anche alcune questioni trattate in materia di valutazione della *performance* individuale del personale dirigenziale, con incarico generale e non generale e di conferimento di incarichi dirigenziali di vertice.

In particolare, la deliberazione n. 1/2017 ha ritenuto ammissibile che il dirigente di seconda fascia, preposto all'ufficio di più elevato livello, possa - nelle strutture organizzative

non affidate alla direzione di un dirigente generale - valutare, ai sensi dell'art. 15, comma 3, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, la rispondenza dell'operato posto in essere dal dirigente, preposto ad ufficio di livello inferiore, agli obiettivi allo stesso assegnati con le modalità di cui all'art. 16 dello stesso d.lgs. n. 165 del 2001. Ferma restando l'infungibilità delle funzioni tra dirigenti di prima e seconda fascia, il dirigente di seconda fascia può essere valutato, in coerenza con il principio di prossimità organizzativa, dal responsabile a lui organizzativamente più vicino, che meglio di chiunque altro può verificare in concreto, in forza della *diuturnitas* che caratterizza lo specifico rapporto di lavoro, l'attività del dirigente.

In tema, poi, di conferibilità dell'incarico di Direttore di un'Agenzia fiscale, la deliberazione n. 4/2017 ha precisato che le ipotesi di inconferibilità previste dall'art. 4 del decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, non sono suscettibili di opzioni ermeneutiche di carattere ampliativo, analogico o solo estensivo, tenuto conto della rilevante limitazione alla conferibilità di incarichi pubblici il cui accesso è garantito a livello costituzionale. Nel caso specifico all'esame ha, poi, evidenziato che le ragioni sottese alla previsione di inconferibilità di cui all'art. 4 del d.lgs. n. 39 del 2013 non sussistono nei casi in cui possa sostenersi la sostanziale "continuazione" tra l'ente di provenienza e quello di destinazione. Al peculiare impianto normativo delineato dall'art. 1 del decreto legge 22 ottobre 2016, n. 193, convertito dalla legge 1 dicembre 2016, n. 225, va riconosciuta, infatti, natura speciale.

In tema di rapporti tra fonti primarie e fonti subordinate nella disciplina di settore e di refluenza sul procedimento di controllo preventivo di legittimità, la deliberazione n. 6/2017 ha rilevato che un decreto ministeriale con il quale sono introdotte misure transitorie e urgenti in materia di gestione nazionale della pesca del pesce spada nel Mar Mediterraneo, tra le quali la determinazione del relativo massimale di cattura, è improduttivo di effetti, laddove sia successivamente intervenuto un regolamento comunitario che abbia disciplinato la materia, con efficacia retroattiva; con la conseguenza che, nel caso in cui il procedimento di controllo non si sia concluso alla data di emanazione del predetto regolamento comunitario, vengono meno i presupposti per l'esercizio del controllo preventivo.

Rilevante anche la deliberazione n. 8/2017 in tema di qualificazione dei requisiti idonei a definire come "strategico" un intervento strutturale, che preveda l'acquisto di materiale rotabile. In particolare, la deliberazione dichiara non conforme alle disposizioni di cui alla legge 21 dicembre 2001, n. 443 (c.d. "Legge obiettivo") la delibera CIPE con la quale si prevede l'acquisto di materiale rotabile da impiegare su linea di trasporto rapido costiero utilizzando risorse statali destinate ad infrastrutture strategiche. Le risorse statali di cui alla legge n. 443/2001 non possono essere, infatti, utilizzate per l'acquisto di materiale rotabile, la cui copertura, stante il carattere oggettivamente locale, avrebbe adeguatamente potuto essere trovata all'interno delle risorse destinate al trasporto rapido di massa o al trasporto pubblico locale. Precisa, poi, che neppure può ritenersi corretto l'utilizzo dei risparmi di spesa attinenti alle medesime risorse, posto che l'art. 13 della legge 1 agosto 2002, n. 166, prevede che le somme non utilizzate dai soggetti attuatori al termine della realizzazione delle opere, vadano riassegnate ad apposito capitolo dello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, non consentendone, quindi, l'utilizzo per altre finalità.

Si menziona, in ultimo, la deliberazione n. 7/2017, in tema di assoggettabilità, o meno, al controllo preventivo di legittimità dei provvedimenti delle Università di conferimenti di incarichi esterni di collaborazione coordinata e continuativa. In particolare, la deliberazione, dopo aver ricordato che l'art. 1, comma 303, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 - legge di stabilità per il 2017 - al fine di favorire lo sviluppo delle attività di ricerca nelle Università statali e di valorizzare le attività di supporto allo svolgimento delle stesse, esclude tali atti dal controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti, fa presente che la *ratio legis* (assicurare la celerità delle attività istituzionali di tali Enti) induce a interpretare la disposizione

in esame in via estensiva e senza alcun limite oggettivo, quale norma “generale” ed “inclusiva” degli atti di conferimento degli incarichi di collaborazione individuale, di qualunque natura, ai sensi dell'articolo 7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165.

3. SILEA (Sistema applicativo per la gestione delle attività del Controllo di legittimità)

Nell'ambito dell'evoluzione dei sistemi informatici dell'Istituto ed in relazione al processo avviato per la dematerializzazione, inizialmente erano stati presi in esame i flussi lavorativi degli Uffici di controllo di legittimità ed era stata prevista l'introduzione dell'uso di una piattaforma documentale finalizzata alla gestione automatizzata di tali *workflow*, in grado di consentire, oltre alla trasmissione telematica degli atti e dei relativi allegati da sottoporre a controllo preventivo di legittimità, la trattazione informatica all'interno degli Uffici di controllo della Corte (ivi compresa la gestione informatizzata degli scadenziari, degli eventuali rilievi e delle relative fasi istruttorie, fino alla restituzione all'amministrazione sempre in via telematica del provvedimento così registrato).

Nell'ambito del progetto, erano stati predisposti i meccanismi tecnici per consentire l'utilizzo del *workflow* con i diversi strumenti tecnologici in dotazione alle altre amministrazioni coinvolte nel flusso di lavoro, nella prospettiva del superamento del ricorso alla sola PEC, mediante uso contemporaneo delle più diffuse tecniche di cooperazione applicativa.

In tale quadro è intervenuto il d.l. n. 91/2014, convertito con modifiche dalla legge 116/2014 che, all'art. 33, ha ridisegnato l'*iter* procedimentale degli atti sottoposti al controllo preventivo di legittimità di cui all'art. 3 della legge 20/1994, prevedendo percorsi paralleli, dalle amministrazioni alla Corte dei conti per il controllo di legittimità e dalle amministrazioni all'UCB per il controllo di regolarità contabile, in sostituzione della precedente funzione di raccordo tra amministrazioni e Corte dei conti svolta dagli UCB. Tale modifica ha comportato che sia gli UCB che la Corte devono autonomamente colloquiare con tutte le Amministrazioni (secondo le modalità tecniche previste dalle norme di riferimento, prima fra tutte quella relativa all'interoperabilità dei sistemi di protocollo informatico).

Pertanto, per proseguire il percorso di informatizzazione del procedimento di controllo preventivo di legittimità, appare ora utile condividere con tutte le amministrazioni il progetto di un Sistema di gestione documentale per il controllo preventivo di legittimità in un'ottica di interoperabilità, in modo da superare i noti limiti insiti nell'utilizzo della PEC.

Il sistema SILEA (Sistema applicativo per la gestione delle attività del Controllo di legittimità) distribuito presso gli uffici pilota di controllo atti MIT e atti MEF, è basato sul sistema di gestione documentale della Corte (*Microsoft Sharepoint*) per l'intero trattamento degli atti sottoposti al controllo e dei metadati di riferimento. SILEA è realizzato su piattaforma *cloud*, *Microsoft Azure*, secondo il modello di servizio PaaS (*Platform as a Service*), che mantiene molti legami con servizi e risorse dislocate “*on premises*” e affronta diverse tematiche di reperimento (e deposito) incrociato “*on cloud*” – “*on premises*” di dati, documenti ed informazioni. Tale sistema è in produzione dal 1° ottobre 2016 ed è stato sottoscritto a maggio 2017 uno specifico Accordo di servizio con il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato – Ispettorato Generale di Bilancio, per l'interoperabilità applicativa dei flussi documentali in materia di decreti di variazione di bilancio. Nei casi di comunicazione “virtuosa” con le amministrazioni corrispondenti, gli atti sono accompagnati da dati opportunamente strutturati che il sistema riesce a caricare automaticamente.

In particolare SILEA permette:

- ricezione multicanale dei decreti e degli atti soggetti al controllo di legittimità;
- gestione del *workflow* di lavorazione e la trasmissione bidirezionale di atti e di comunicazioni;
- automazione avanzata sui processi di acquisizione, di protocollazione, di firma digitale e di trasmissione telematica;
- registrazione elettronica degli atti;
- restituzione telematica all'amministrazione;
- flussi istruttori.

L'uso di particolari metodologie, quali *Agile* e *DevOps*, per la progettazione, la realizzazione ed il rilascio del prodotto rendono particolarmente snello il processo di adattamento alle esigenze di altri uffici analoghi. Inoltre, sempre grazie alle metodologie usate, sarà possibile recepire ulteriori esigenze evolutive degli utenti trasformandole in rapide implementazioni, rendendo il prodotto estendibile, con minime parametrizzazioni, agli altri uffici del controllo, sia centrali che regionali.

Gli atti pervengono dalle amministrazioni controllate e dai relativi UCB attraverso PEC e/o Portale che, oltre alle funzioni di *upload*, consente alle Amministrazioni e agli UCB di visualizzare lo stato di lavorazione di un procedimento. L'accesso al portale è stato implementato mediante utenza SPID (Sistema Pubblico per la gestione dell'Identità Digitale) di livello 2 con uno dei gestori accreditati.

CAPITOLO V

CONTROLLO SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

1. Profili generali

Nel corso del 2017 sono state depositate n. 21 deliberazioni, di cui 20 relative a indagini che hanno avuto riguardo a importanti settori dell'attività amministrativa e hanno consentito di addivenire a una conoscenza precisa degli andamenti operativi e del relativo stato di attuazione, nonché di prospettare le misure di autocorrezione necessarie a rimuovere le disfunzioni e le criticità rilevate. Ulteriori 40 indagini sono in via di espletamento. Di queste, due sono state già discusse in adunanza, ma dovranno tornare in camera di consiglio, avendo le amministrazioni controllate successivamente fornito ulteriori elementi di cui il collegio dovrà tener conto in sede di decisione finale. Si offre, qui di seguito, distintamente per ambiti di intervento delle politiche pubbliche, una sintetica rassegna degli aspetti di maggior interesse evidenziati dalle indagini concluse nell'anno appena trascorso, ivi incluse le due appena indicate.

1.1 I controlli in materia di acquisti di beni e servizi da parte delle amministrazioni statali

Rientrano in tale ambito le indagini che hanno esaminato "L'acquisto di beni e servizi da parte del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale e del Ministero delle politiche agricole e forestali" (deliberazione n. 2/2017/G) e "Il *global service* immobiliare nelle amministrazioni dello Stato" (deliberazione n. 6/2017/G).

Quanto alla prima, molteplici sono le criticità evidenziate, a cominciare dalla scarsa trasparenza dei dati necessari a ricostruire il quadro degli acquisti di beni e servizi. Vengono segnalati, inoltre, il numero eccessivo delle strutture che gestiscono gli acquisti, la deroga generalizzata alle procedure ordinarie richieste dalla normativa europea e il modesto livello di soddisfazione per i servizi offerti da Consip. Con riguardo al Ministero degli affari esteri, viene, inoltre, sottolineato l'eccessivo numero dei contratti secretati, con ripetuti ricorsi alle stesse imprese.

Quanto all'indagine sull'utilizzo del *global service*, i principali profili di criticità rilevati attengono alla qualità dei servizi ed alla effettiva economicità delle relative forniture. Circa il primo aspetto, la Corte ritiene che un miglioramento della soddisfazione possa essere perseguito attraverso un efficientamento dei rapporti tra committente e assuntore nella fase gestionale del rapporto, valorizzando il ruolo del supervisore; ruolo che, dall'analisi della documentazione pervenuta, appare invece essere lasciato in ombra, anche in considerazione della circostanza che le amministrazioni non dispongono, o non dispongono più, di personale tecnico dotato delle professionalità necessarie. Sotto il profilo

dell'economicità, si raccomanda l'introduzione di misure che stimolino la concorrenzialità tra le imprese partecipanti alle gare, dando spazio adeguato anche alle piccole e medie imprese, che, specie su ambiti territoriali circoscritti, possono offrire condizioni economiche vantaggiose.

1.2. I controlli sulla gestione di iniziative per la promozione e il sostegno all'economia

Per quanto concerne le iniziative a sostegno dell'economia, si richiamano le indagini che hanno esaminato *"Il fondo per la competitività e lo sviluppo e le agevolazioni in favore delle imprese operanti in Sicilia"* (deliberazione n. 12/2017/G) e *"Il fondo per la crescita sostenibile"* (deliberazione n. 16/2017/G), la cui gestione è intestata al Ministero dello sviluppo economico, mentre per il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali è stata esaminata *"La gestione dei contratti di filiera del settore agroalimentare"* (deliberazione n. 13/2017/G).

Circa il fondo per la competitività e lo sviluppo, che è allocato su specifico capitolo dello stato di previsione della spesa del Mise, la relazione, preso atto dei forti ritardi nell'attuazione degli interventi a favore delle imprese operanti in Sicilia, che costituivano l'oggetto iniziale dell'indagine, è stata estesa a tutti i piani in cui il fondo si articola, rilevando una serie di criticità nella gestione di alcuni di essi. In particolare, si è evidenziato che la riduzione degli stanziamenti, le difficoltà nei rapporti con le regioni e i contenziosi (di varia natura) hanno determinato il ritardo o la mancata attuazione di alcuni degli strumenti agevolativi finanziati con i diversi piani di gestione del fondo, generando anche revoche, decadenze e sospensioni. Molto consistenti risultano i residui perenti, a conferma della difficile conciliabilità fra i tempi della politica industriale, i ritardi gestionali registrati, soprattutto in tempi meno recenti, e le norme di contabilità. La gestione delle misure, inoltre, ha visto nel tempo una progressiva estensione dell'esternalizzazione nella gestione di quasi tutti i fondi, spesso con una variabilità dei soggetti che ha inciso sull'efficienza dell'azione amministrativa.

Con riferimento al Fondo crescita sostenibile — istituito dal d.l. n. 83/2012 al fine di perseguire, con particolare riguardo alla piccola e media impresa, lo sviluppo produttivo e la creazione di nuova occupazione — si è effettuata un'articolata ricostruzione degli interventi agevolativi su di esso finanziati, tutti in via di realizzazione, per ognuno dei quali sono stati forniti i più importanti dati gestionali.

Quanto all'intervento agevolativo gestito del Ministero delle politiche agricole, la relazione, dopo essersi soffermata sulle molteplici criticità che hanno contrassegnato la gestione dei tre bandi indetti dal 2004 al 2016 e aver rilevato che solo di recente si è iniziato a impiantare un sistema di monitoraggio dei contratti di filiera e a predisporre gli strumenti atti a valutarne l'impatto *ex ante* e *ex post*, sollecita il Ministero a proseguire sulla strada recentemente intrapresa, volta a recuperare il ruolo centrale ad esso spettante nella gestione dell'intervento.

1.3 I controlli sulla gestione delle risorse destinate allo sviluppo dei trasporti e delle strutture portuali

Molteplici i controlli che, nel corso del 2017, sono stati effettuati su questo versante, a cominciare dall'indagine che ha esaminato *"Lo stato di realizzazione dei sistemi di trasporto rapido di massa a guida vincolata e di tranvie veloci nelle aree urbane"* (deliberazione n. 4/2017/G), la cui istruttoria ha, fra l'altro, evidenziato la consistente entità sia degli interessi corrisposti sulle somme, rimaste inutilizzate, rese disponibili dagli istituti finanziari (per la sola Cassa depositi e prestiti, si tratta di circa 436 milioni di euro) sia degli oneri derivanti dalla

rinegoziazione dei mutui, nonostante la riduzione delle rate e del valore attuale delle passività totali (oltre 299 milioni di euro). I meccanismi correttivi indicati nella relazione (istituzione di un "fondo" unico e ristrutturazione dei finanziamenti in linea con i rendimenti dei titoli di Stato) potrebbero far conseguire rilevanti risparmi nel settore delle opere pubbliche.

Non migliore è il quadro che emerge dalla relazione concernente *"La linea 1 della metropolitana di Napoli"* (deliberazione n. 20/2017/G) in relazione alla quale si è avuto modo di rilevare: l'affidamento attraverso la concessione di sola costruzione, istituto bandito dall'ordinamento comunitario da vari decenni; l'assoluta indeterminatezza dei lavori commissionati, che ha determinato il ricorso a laboriose trattative per la definizione e messa a punto dei reciproci impegni attraverso una continua rinegoziazione tesa al contenimento dei costi e all'individuazione di regole per chiarire dubbi ed incertezze sorti nell'evoluzione del rapporto; l'affidamento di una parte dell'opera, per una lunga e travagliata vicenda, ad un diverso soggetto attuatore (la Regione); un continuo atteggiamento di favore nei confronti della concessionaria da cui, peraltro, non è derivato alcun vantaggio economico, essendo state attribuite le nuove tratte senza ribasso, facendo sopravvivere, anzi, l'istituto della revisione prezzi, abrogato da tempo. Scarsa è risultata, infine, l'attenzione degli organi di controllo sull'opera, benché la sua realizzazione abbia avuto, sin dall'inizio, un *iter* complesso dal punto di vista giuridico ed economico.

Anche le indagini che hanno esaminato *"Il quadruplicamento della linea ferroviaria Verona-Fortezza"* — sulla cui realizzazione la Corte è tornata a distanza di sette anni per verificare se, nel frattempo, fossero superate le criticità evidenziate dalla deliberazione n. 18/2010/G — e *"L'hub portuale di Taranto"* (rispettivamente, approvate con deliberazioni n. 9/2017/G e n. 15/2017/G) hanno evidenziato pesanti criticità che hanno inciso negativamente sui tempi prestabiliti e sulla compiuta realizzazione delle opere. Carenze significative sono, inoltre, emerse nell'espletamento delle attività di coordinamento, controllo e monitoraggio da parte del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e dei diversi soggetti a vario titolo interessati alla realizzazione delle due infrastrutture.

Analoghe problematiche sono state rilevate dall'indagine effettuata su *"Il finanziamento della rete tradizionale delle Ferrovie dello Stato"* (deliberazione n. 18/2017/G), nel corso della quale si è avuto modo di accertare che il Ministero appena citato non ha effettuato alcun riscontro sulla attendibilità dei dati forniti dal gestore in ordine alla realizzazione degli obiettivi e agli indicatori di *performance*. Con riguardo ai tempi di realizzazione, è mancato persino qualunque dato informativo, per cui non è stato possibile procedere ad alcuna valutazione sul rispetto dei tempi programmati, pur trattandosi di un profilo di grande rilevanza. Nell'ambito della stessa indagine è stato, inoltre, compiuto un interessante approfondimento sulle caratteristiche e sul grado di attendibilità (completezza, grado di precisione delle informazioni, tempestività dell'aggiornamento) dei diversi sistemi informatici che si occupano del monitoraggio delle opere pubbliche e, in ultima analisi, sulla funzionalità dell'attuale organizzazione, quale ausilio al monitoraggio e controllo delle opere pubbliche. Ciò, in particolare, con riferimento ai sistemi di cui il Mit ha riferito di avvalersi (Mip del Dipe e Mpo del Mef). Tutti gli interlocutori sentiti in sede istruttoria (Mit, Mef, Dipe) hanno riconosciuto una debolezza intrinseca del sistema di raccolta dati, che moltiplica gli oneri a carico dei soggetti responsabili delle informazioni stesse (c.d. molestia statistica), comporta sovrapposizioni e frammentazioni degli ambiti applicativi dei vari sistemi e accresce la probabilità di errori, con conseguente necessità di un'opera di razionalizzazione. La Corte ha, dunque, raccomandato di proseguire nel dialogo avviato con il c.d. "Tavolo 124" tra i diversi interlocutori istituzionali, per realizzare la massima integrazione dei sistemi, evitare sovrapposizioni e buchi informativi, nonché di avviare un analogo confronto tra i soggetti istituzionali competenti nei settori diversi dalle opere pubbliche, per superare l'attuale

asimmetria informativa in ambiti pure di grande rilevanza, quali incentivi, ricerca e formazione.

1.4. I controlli sugli interventi nel settore della difesa

Rientrano in questo ambito le indagini effettuate su *"La dismissione e la permuta di immobili in uso all'amministrazione della Difesa"* (deliberazione n. 10/2017/G), e su *"Il riordino delle scuole militari"* (deliberazione n. 17/2017/G). La prima ha inteso verificare il livello di raggiungimento degli obiettivi indicati dalle plurime leggi che disciplinano la materia, in particolare accertando gli aspetti quantitativi della riduzione degli immobili, la loro razionalizzazione e capitalizzazione, nonché riscontrando l'efficacia delle relative modalità gestionali ed organizzative, praticate sia dalle competenti articolazioni del Ministero della difesa, sia da quelle dell'Agenzia del demanio. In esito alle risultanze istruttorie, si è accertato che l'obiettivo generale della razionalizzazione e riduzione del patrimonio immobiliare della Difesa può ritenersi solo in parte realizzato, atteso che le relative attività di dismissione hanno concretamente investito il 26 per cento di tutti i cespiti interessati. Per contro, solo in minima parte sono stati raggiunti gli obiettivi finanziari, consistenti nella prevista capitalizzazione di un *quantum* delle stesse, fissati in un massimo sia dalla l. n. 448/1998 sia dalla l. n. 296/2006, rispettivamente di 1.400 miliardi di lire e di 2.000 milioni di euro.

1.5 I controlli sulla gestione delle risorse destinate ai beni culturali

In tema di beni culturali rileva l'indagine relativa a *"Gli interventi indifferibili e urgenti a tutela di beni culturali a grave rischio di deterioramento"* finanziati dal d.l. n. 91/2013 (deliberazione n. 5/2017/G). Molteplici le criticità emerse, a cominciare dai ritardi che hanno connotato l'individuazione degli interventi e la riduzione delle risorse previste, in aperto contrasto con le esigenze rappresentate dal decreto legge. Dai provvedimenti attuativi non si evince, inoltre, l'esistenza di specifici criteri posti a fondamento della selezione degli interventi, né risulta un elenco di opere prioritarie in relazione ad un più articolato programma di conservazione dei beni culturali sul territorio nazionale, malgrado l'elevato numero dei beni culturali soggetti a degrado o prossimi ad esso. Dal punto di vista contabile, per quattordici interventi la gestione delle risorse attraverso contabilità speciali rende non facilmente ostensibili le modalità di spesa. Risulta, infine, assente la registrazione delle opere nella sezione "Monitoraggio delle opere pubbliche" della Banca dati delle pubbliche amministrazioni.

Può, inoltre, essere inserita in questo contesto l'indagine su *"La gestione del Fondo edifici culto"* (deliberazione n. 8/2017/G), ente-organo del Ministero dell'interno, che provvede stabilmente alla manutenzione straordinaria dei beni ex conventuali, anche attraverso il coordinamento con le competenti strutture del Mibact e del Mit. La relazione raccomanda che gli investimenti dei proventi derivanti dalla gestione del patrimonio, ancorché finalizzati all'incremento della liquidità disponibile, siano sempre ispirati a criteri di prudenza e ai principi del buon andamento e della sana gestione finanziaria.

1.6 I controlli sulla gestione delle risorse destinate agli investimenti nell'area dei servizi alla persona

Rientrano nella vasta area degli interventi finanziati sul bilancio dello Stato per investimenti nel settore dei "servizi alla persona" le due indagini aventi ad oggetto, l'una, *"La prima accoglienza: la gestione del fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo (2013-2016)"*, l'altra *"L'attuazione del programma straordinario per la ristrutturazione edilizia e*

l'ammodernamento tecnologico del patrimonio sanitario". Entrambe, per i motivi sopra riferiti, dovranno essere conclusivamente approvate in una prossima adunanza della Sezione.

Per la prima, si è rilevato che il sistema dei richiedenti asilo, così come oggi è strutturato, presenta una serie di criticità, in particolare per quanto concerne il sistema di verifiche degli *standard* di ricezione e la lunghezza dei tempi di esame e di decisione dei ricorsi per la definizione delle richieste di protezione internazionale. Si è, inoltre, verificato che il sistema della contabilità speciale con cui vengono gestite le risorse di cui trattasi non consente di ricostruire i dati relativi ai costi giornalieri sostenuti per la gestione della prima accoglienza. Sarebbe, dunque, opportuno un ritorno alle regole di contabilità ordinaria e alla precisa osservanza sia delle regole di rendicontazione da parte degli enti locali, sia delle procedure di vigilanza e ispezione sulle attività dei privati destinatari dei contributi pubblici.

Non migliore è il quadro emerso in esito all'indagine che ha esaminato il programma straordinario sopra citato, la cui attuazione non è adeguatamente seguita dal Ministero della salute. La Sezione ha, pertanto, segnalato la necessità che si provveda al più presto alla riorganizzazione e al miglioramento dell'informazione amministrativa e contabile dei fenomeni gestionali sottesi all'attuazione del programma di edilizia sanitaria.

1.7 I controlli sulle entrate

Tra le deliberazioni della Sezione centrale di controllo sulla gestione in materia di entrate nel 2017 si segnala quella relativa al *"Recupero delle spese di giustizia e rapporti convenzionali tra il Ministero della giustizia e Equitalia giustizia"* (deliberazione n. 3/2017/G); nello specifico, si è analizzata l'attività posta in essere dagli uffici del Ministero della giustizia e da Equitalia giustizia S.p.A. per il recupero dei crediti in conseguenza di sentenze passate in giudicato e delle altre spese di giustizia, dopo l'entrata in operatività delle nuove procedure previste dall'art. 1, commi da 367 a 372, della l. 24 dicembre 2007, n. 244. Lo scopo dell'indagine è stato quello di valutare gli effetti della riorganizzazione del servizio di recupero dei crediti di giustizia e delle pene pecuniarie su base convenzionale. L'istruttoria svolta ha fatto emergere il protrarsi fino ad oggi del regime transitorio che, secondo le previsioni iniziali, avrebbe dovuto concludersi con il primo triennio di attività su base convenzionale. Inoltre, si evidenzia come il modello adottato si sia risolto essenzialmente nella sostituzione di parte dell'attività precedentemente svolta dagli operatori degli uffici giudiziari con quella demandata agli operatori di Equitalia giustizia, essendo mancato un deciso intervento nella direzione dell'effettiva reingegnerizzazione dell'intero processo gestionale.

La Sezione ha, altresì, affrontato il tema relativo al *"Contenzioso fiscale dinanzi alle Commissioni tributarie, anche con riguardo agli effetti sulle entrate"*, con riferimento all'istituto della "mediazione per liti" (deliberazione n. 7/2017/G).

La relazione ha analizzato il flusso delle controversie pervenute, definite e pendenti con riferimento al periodo 2011-2016: le liti pendenti nel 2016 hanno registrato, rispetto al 2015, una lieve riduzione (1,64 per cento), dovuta al minor volume del nuovo contenzioso — che ha evidenziato, nel 2016, una flessione del 9,8 per cento — unito all'incidenza deflativa della mediazione.

In relazione alle problematiche rilevate, la Corte ha formulato raccomandazioni, segnalando, tra l'altro, la necessità di intervenire in via preventiva per ridurre il numero degli inadempienti, in direzione di una crescita della *tax compliance*, in linea con misure che hanno registrato ottimi risultati come lo *split payment*, recentemente opportunamente esteso (art. 1 d.l. n. 50/2017). È stata altresì rilevata la insufficiente qualità delle iscrizioni a ruolo, considerato che, pur in un quadro di sentenze prevalentemente favorevole all'Amministrazione, non è trascurabile la percentuale di quelle in cui quest'ultima è

totalmente o parzialmente soccombente, soprattutto nei giudizi di valore inferiore a 20.000 euro (38 per cento).

Sempre in tema di entrate, deve segnalarsi l'indagine che ha esaminato *"L'utilizzo dell'anagrafe dei rapporti finanziari ai fini dell'attività di controllo fiscale"* (deliberazione n. 11/2017/G).

L'Anagrafe dei rapporti finanziari costituisce una banca dati di notevoli dimensioni contenente i dati, identificativi e contabili, di tutti i soggetti titolari di rapporti di conto corrente o di deposito, istituita al fine di rendere più efficiente l'attività di controllo in ambito fiscale.

Dall'indagine sono emersi consistenti ritardi nella realizzazione dell'Anagrafe dei rapporti finanziari. Altrettanto grave è apparsa la situazione riscontrata relativa al suo concreto ed effettivo utilizzo per la lotta all'evasione: si è rilevata, in merito, una particolare inadempienza dell'Agenzia, che non ha mai elaborato le previste liste selettive né, successivamente, le analisi del rischio evasione, non risultando, quindi, ad oggi, concretamente attuato il chiaro disposto normativo.

1.8 I controlli sulle Autorità amministrative indipendenti

Completano il quadro delle indagini concluse nel 2017 le relazioni che hanno esaminato *"La gestione dell'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico"* e *"La gestione dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza"* approvate, rispettivamente, con le deliberazioni n. 19/2017/G e n. 2/2018/G.

Quanto alla prima, le verifiche effettuate hanno fatto emergere un quadro di luci ed ombre. Se, da un lato, si è, infatti, avuto modo di apprezzare il rispetto delle norme nazionali di contenimento di alcune tipologie di spese (incarichi di consulenza, autovetture e taxi, acquisto di arredi per sedi secondarie, ecc.), dall'altro si è censurato l'andamento incrementale della spesa per il personale negli anni 2015 e 2016, sia per il trattamento economico fondamentale che per quello accessorio, e la presenza di contratti di collaborazione coordinata e continuativa conservati nel tempo, nelle more del completamento della pianta organica. Si è, altresì, rilevato che, nel 2016, la gestione finanziaria e economico-patrimoniale ha mostrato risultati negativi a causa, essenzialmente, del disequilibrio di parte corrente, con diminuzione del patrimonio netto, dell'avanzo di amministrazione disponibile e delle disponibilità liquide rispetto agli anni precedenti.

Problematica è apparsa anche la gestione dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, il cui esame ha evidenziato, accanto ad alcune delle anomalie sopra rilevate (quali il ricorso all'affidamento di incarichi di collaborazione a soggetti estranei all'amministrazione e un distorto uso dell'avanzo di gestione), la necessità di una riflessione approfondita sull'attuale assetto delle competenze fra centro e periferia (dove operano i garanti regionali), onde evitare inutili duplicazioni ed antieconomiche sovrapposizioni, soprattutto in considerazione della scarsità delle risorse messe in campo per la tutela dei diritti dei minori.

2. Gli esiti del controllo

Come accennato, all'interno delle attività della Sezione, particolare rilevanza riveste la verifica delle misure effettivamente assunte in esito alle delibere della Sezione di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, comunicate in adesione a quanto disposto dall'art. 3, comma 6, della l. n. 20/1994.

L'analisi di tali esiti è oggetto, com'è ormai prassi, di un apposito monitoraggio che confluisce in una specifica relazione nella quale sono compendiate le indagini concluse nell'anno precedente e le iniziative e i comportamenti adottati dalle amministrazioni dello Stato in esito a ciascuna di esse.

Nel rinviare al referto che verrà a breve approvato in sede collegiale, per un quadro completo delle diverse tipologie di "misure consequenziali" adottate in esito alle indagini concluse nel 2016, si ritiene in questa sede di segnalare che le amministrazioni controllate hanno, in linea di massima, condiviso le conclusioni cui è pervenuta la Sezione e dato atto delle misure consequenziali adottate per superare le disfunzioni dalla stessa rilevate.

Frequenti sono stati i casi in cui i processi di autocorrezione hanno determinato il superamento di carenze emerse sul fronte delle attività di monitoraggio e di controllo che le amministrazioni non hanno espletato con la dovuta accuratezza.

Di particolare interesse appaiono le comunicazioni ricevute in esito alle indagini sul "*Il fondo per le non autosufficienze*" (deliberazione n. 18/2016/G) e su "*La gestione delle risorse finanziarie per l'assistenza e il sostegno alle donne vittime di violenza e ai loro figli*" (deliberazione n. 9/2016/G).

Per la prima, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dopo aver dato atto della piena operatività del "Casellario dell'assistenza" — sollecitata dalla Corte, in quanto necessaria ai fini della valutazione dell'economicità e dell'efficienza delle prestazioni concesse — ha effettuato una capillare ricognizione di tutte le situazioni regionali, riuscendo finalmente ad avere un quadro completo dello stato di attuazione dei progetti indipendenti, riferiti al biennio 2014-2015, oltre ad alcune notizie relative all'esercizio 2016.

Quanto alla seconda, il Dipartimento per le pari opportunità, unitamente alla Conferenza delle regioni e delle province autonome, ha riferito che delle conclusioni e raccomandazioni formulate nella deliberazione della Sezione si è tenuto conto non solo per le attività già in essere (modificando, per quanto possibile, le schede di verifica precedentemente concordate), ma anche per le attività future. Il d.p.c.m. di riparto delle risorse 2015-2016 — nelle cui premesse la deliberazione della Corte è espressamente richiamata — introduce, infatti, un sistema di controllo maggiormente stringente, prevedendo anche la comminazione di sanzioni in caso di mancato utilizzo delle risorse. Gli stessi criteri informano la rendicontazione e i controlli sull'impiego della quota di 13 milioni, attribuita dal Piano straordinario alle regioni, il cui riparto (effettuato a fine novembre 2016) era stato, anch'esso, sollecitato dalla Corte.

Per la stessa indagine è, inoltre, emerso che pochi giorni dopo l'adunanza sono stati costituiti e resi operativi i due organi collegiali previsti dal Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere, adottato nel luglio del 2015, e che, pertanto, sono stati finalmente avviati alcuni degli interventi previsti nel predetto Piano, la cui compiuta realizzazione dovrebbe consentire l'impiego delle risorse a tal fine assegnate dal legislatore, quasi completamente inutilizzate fino alla data dell'adunanza.

Sempre in tema di monitoraggi deve segnalarsi che la Regione Veneto, a seguito dei rilievi mossi dalla relazione che ha esaminato "*Lo stato di realizzazione della superstrada a pedaggio Pedemontana Veneta (novembre 2016)*" (deliberazione n. 13/2016/G), ha riferito di aver sottoscritto alcuni protocolli operativi con il concessionario riguardanti l'istituzione di piattaforme informatiche condivise, contenenti i dati utili per seguire le attività espropriative, i subappalti e affidamenti in genere e per il monitoraggio finanziario. Al momento della comunicazione, erano, inoltre, di imminente sottoscrizione i protocolli relativi al monitoraggio ambientale, quello per i costi e i tempi di realizzazione dell'opera, di qualità delle opere e per la progettazione.

Per questa indagine deve, inoltre, apprezzarsi che, nel nuovo atto convenzionale stipulato con il concessionario, l'ente territoriale, aderendo a quanto richiesto dalla Corte, ha provveduto, da un lato, a introdurre specifiche misure finalizzate ad ovviare al problema del mancato o tardivo pagamento delle indennità dovute agli espropriati, dall'altro a espungere la clausola contrattuale che consentiva alle opere temporaneamente sospese di trovare copertura nel quadro economico generale.

Analogamente, il rinnovo della convenzione stipulata tra il Ministero dell'interno e l'Anci prevede che gli incarichi da questa affidati alla fondazione Cittalia, così come richiesto dalla relazione concernente *"La gestione del sistema dei servizi di seconda accoglienza in favore di stranieri"* (deliberazione n. 19/2016/G), dovranno essere preventivamente autorizzati dal dicastero.

Delle osservazioni mosse dal controllo si è tenuto conto anche in sede di ripartizione delle risorse stanziare sul fondo nazionale per le non autosufficienze e sul fondo per l'assistenza alle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare. Secondo quanto riferito dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, le aree prioritarie d'intervento individuate dai dd.mm. adottati il 26 settembre e il 23 novembre 2016 si collocano in linea di continuità con le esigenze rappresentate dalla Corte nel corso della già citata relazione su *"Il fondo per le non autosufficienze"* (deliberazione n. 18/2016/G).

Sicuramente risolutiva di una delle criticità rilevate dai referti che hanno approfondito *"La destinazione e gestione dell'8 per mille dell'Irpef"* (deliberazione n. 16/2016/G) è stata la decisione della Presidenza del Consiglio dei Ministri di promuovere, per la prima volta, una specifica campagna pubblicitaria finalizzata a dare evidenza alla possibilità di destinare la quota dell'8 per mille al recupero concreto delle opere danneggiate o distrutte dai recenti eventi sismici.

Si rileva, infine, che delle osservazioni e raccomandazioni formulate dalla Sezione si è tenuto conto anche in occasione dell'emanazione di provvedimenti legislativi.

Tanto si è verificato per la relazione che ha esaminato *"L'attività del Dipartimento per l'informazione e l'editoria"* (deliberazione n. 7/2016/G). Lo stesso dipartimento ha, infatti, formalmente riconosciuto che molte delle novità introdotte dal riordino della disciplina dei contributi diretti alle imprese editrici di quotidiani e periodici, approvato con d.lgs. 15 maggio 2017, n. 70 e dalla l. 21 giugno 2017, n. 96, trovano la loro origine nelle riflessioni seguite all'indagine.

Si colloca, invece, sul solco di quanto osservato dalla relazione su *"Il sistema della riscossione dei tributi erariali al 2015"* (deliberazione n. 11/2016/G) la riforma in materia fiscale introdotta dal d.l. 22 ottobre 2016, n. 193, convertito con modificazioni dalla l. 1 dicembre 2016, n. 225, la cui attuazione, secondo quanto riferito dall'Agenzia delle entrate, consentirà il superamento delle molteplici disfunzioni rilevate dal controllo.

A fronte di un quadro che dimostra come le indagini portate avanti dalla Sezione abbiano avuto una effettiva ricaduta sul piano degli interventi di competenza degli organi politici e delle amministrazioni, deve segnalarsi che seguitano a registrarsi, se pur in misura minore rispetto al passato, comportamenti che si pongono in palese contrasto con il sistema delineato dal legislatore che, com'è noto, consente alle amministrazioni la possibilità di manifestare la propria volontà di non ottemperare alle indicazioni provenienti dal controllo, purché ciò avvenga con le forme ed entro i termini stringenti indicati dal più volte citato art. 3, comma 64, della l. n. 244/2007.

Va, al riguardo, richiamato quanto emerso in esito all'indagine su *"Lo stato di liquidazione di Stretto di Messina S.p.A."* (deliberazione n. 17/2016/G). In considerazione della gravità delle comunicazioni rese dalla società e dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, si è ritenuto opportuno indire apposita adunanza, all'esito della quale la Sezione,

considerata l'assenza di attività, se non quella di resistenza in giudizio, affidata, peraltro, ad avvocati esterni, ha sottolineato la necessità che si proceda ad un ulteriore abbattimento dei costi societari, che risultano ancora rilevanti (deliberazione n. 14/2017/G).

3. Le ulteriori attività svolte: i monitoraggi

Le attività di monitoraggio vengono condotte dalla Sezione allo scopo di aggiornare e arricchire il panorama delle informazioni relative a molteplici settori della gestione amministrativa ritenuti meritevoli di specifica attenzione.

Per 15 monitoraggi, una volta consolidati i sistemi di rilevazione dei dati e delle elaborazioni connesse, sono state diffuse, con varie cadenze, le risultanze, pubblicandole sulla rete *intranet* istituzionale.

Nel 2017, sono stati complessivamente depositati e pubblicati sulla rete *intranet* della Corte dei conti 25 rapporti. In linea con l'impostazione data alla programmazione della Sezione, si offre di seguito una sintetica rassegna degli aspetti di maggior interesse evidenziati dai alcuni dei *report* prodotti nel corso dell'anno.

3.1 Monitoraggio trimestrale delle entrate

Nell'attività complessiva della Sezione, il monitoraggio delle entrate erariali (versamenti) rappresenta un osservatorio sistematico, nell'ambito del quale sono stati elaborati rapporti trimestrali sui risultati di gettito prodotti dalle entrate finali.

Sono state, inoltre, sviluppate analisi specifiche riguardanti profili di particolare interesse, riconducibili a specifiche misure introdotte dalle manovre di finanza pubblica. Il monitoraggio delle entrate erariali ha incluso, altresì, sintetici *report* relativi: alle attività intese al recupero, da parte delle amministrazioni, delle entrate derivanti dall'esecuzione delle sentenze di condanna pronunciate dalla Corte dei conti; all'andamento delle entrate da sanzioni non tributarie; alle entrate riassegnabili, con riferimento, da un lato, a tipologie, procedimento e criteri di riassegnazione alla spesa adottati dal Ministero dell'economia e delle finanze e, dall'altro, alla gestione delle entrate derivanti dai beni demaniali statali, con particolare riferimento al demanio marittimo.

3.2 Le partite di spesa che presentano elementi sintomatici di criticità, quali, in particolare, i tempi di utilizzo delle risorse assegnate

Nel corso dell'esercizio 2017, i capitoli di spesa del bilancio dello Stato afferenti alle 13 amministrazioni centrali costituite dai Ministeri, sottoposti al monitoraggio con cadenza trimestrale, sono stati 522, per un valore complessivo di 795.394 milioni di euro (di cui 674.790 milioni quale iniziale stanziamento di competenza, più variazioni positive per 21.710 milioni e 98.895 milioni quali risorse residue).

I tre rapporti di monitoraggio prodotti nell'anno, come quello in corso di redazione, hanno evidenziato una limitata percentuale di impiego dei fondi, che lascia inutilizzato circa il 20 per cento delle risorse stanziate, dando così luogo al fenomeno dei residui. Al riguardo, ancorché il *trend* degli ultimi anni abbia manifestato un certo miglioramento per quanto attiene alle risorse inerenti alla competenza, non altrettanto è avvenuto con riferimento allo smaltimento delle risorse residue, che registra ritardi consistenti in un considerevole numero di amministrazioni.

3.3 Le gestioni fuori bilancio

Il monitoraggio sulle gestioni fuori bilancio ha evidenziato le seguenti criticità:

- l'allegato conoscitivo al d.d.l. di bilancio 2017-2020 non è esaustivo, in quanto sono considerate le gestioni costituite solo da risorse di provenienza statale e non anche di provenienza mista;

- i decreti ministeriali dell'1 e 17 maggio 2017 hanno dichiarato soppresse solo una parte delle gestioni che avrebbero dovuto essere eliminate;

- in alcuni casi, è stata rilevata una scarsa movimentazione. Sul punto la Corte, nella relazione al Parlamento sul rendiconto 2016, ha evidenziato che andrebbe valutata la possibilità di includere nella categoria delle gestioni da ricondurre in bilancio o da sopprimere anche la "limitata movimentazione", fissando una soglia di rilevanza;

- alcune gestioni presentano significativi disavanzi; a queste si aggiungono altre gestioni per le quali i crediti in sofferenza o i contenziosi in essere potranno generare disavanzi;

- alcune gestioni hanno fatto registrare un elevato tasso di contenzioso, a livello quantitativo o in percentuale alle risorse disponibili;

- alcune gestioni fuori bilancio sono onerose.

Si è rilevato, infine, che nel bilancio 2017, alcune gestioni fuori bilancio contribuiscono in maniera rilevante al perseguimento delle corrispondenti missioni e programmi.

3.4 I capitoli classificati nella missione 017 "Ricerca e innovazione" del bilancio dello Stato

L'attività di rilevamento ed elaborazione dei dati contabili ha comportato l'effettuazione di specifiche interrogazioni sul sistema Finanza statale (per circa n. 113 capitoli di bilancio dello stato di previsione di otto Ministeri), al fine di verificare la corretta imputazione a ciascun capitolo dei relativi impegni e pagamenti. Le rilevazioni riguardano i capitoli sui quali vengono allocate le risorse necessarie alla ricerca e innovazione nell'esercizio 2016, oggetto di approfondimento.

Nell'anno in questione lo stanziamento iniziale di competenza del bilancio dello Stato per la missione 017 è stato pari a 2.687,36 milioni di euro, le variazioni intervenute sono ammontate a 270,28 milioni, con conseguente rimodulazione degli stanziamenti in 2.957,65 milioni, mentre 1.479,11 milioni sono costituiti dai residui iniziali, che rappresentano debiti non estinti al termine dell'esercizio, ovvero danno conto della quota delle risorse stanziata non utilizzata per le finalità programmate.

Dall'analisi dei dati rilevati nel biennio 2015-2016 sui capitoli pertinenti alla missione 017, si è rilevato un lieve aumento degli stanziamenti e, di conseguenza, dei pagamenti in conto competenza. In particolare, nel 2016, l'aumento degli stanziamenti è stato pari a 66,46 milioni rispetto al precedente esercizio; anche la percentuale degli impegni e dei pagamenti in conto competenza sulle risorse stanziata han registrato un lieve incremento.

3.5 Le spese per incarichi di consulenza

Dal confronto dei dati rilevati dal sistema conoscitivo Conosco e dalle corrispondenti tabelle elaborate sulla base delle informazioni inserite da alcuni ministeri nei propri siti istituzionali, è emerso che gli importi complessivi per questi ultimi sono di gran lunga superiori alle dotazioni stanziata sui pertinenti capitoli di bilancio.

Al fine di chiarire se gli specifici capitoli di bilancio non siano stati utilizzati correttamente o se vi siano altri capitoli c.d. "calderone", non specificamente dedicati a tali

tipologie di spese da cui le varie amministrazioni attingono le relative risorse, saranno necessari appositi approfondimenti.

3.6 I contratti extra Consip

L'art. 1, comma 510, l. 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016) ha disposto, per tutte le amministrazioni pubbliche obbligate ad approvvigionarsi attraverso le convenzioni Consip di cui all'art. 26 della l. 23 dicembre 1999, n. 488, che siano trasmessi alla Corte dei conti gli atti di autorizzazione all'acquisto di beni e servizi al di fuori del sistema Consip.

Il monitoraggio ha comportato la ricognizione delle deroghe agli acquisti mediante le convenzioni, attraverso l'analisi dei casi, l'individuazione delle tipologie di beni e le relative categorie merceologiche, valutando, altresì, la congruenza delle motivazioni adottate. Dall'analisi della documentazione acquisita si è evidenziato che la maggior parte delle autorizzazioni ex art. 1, comma 510, cit., proviene dalle amministrazioni centrali.

Tra le deroghe esaminate nell'ambito del controllo effettuato, sono emerse alcune anomalie. In particolare, si evidenziano due casi che presentano aspetti inconsueti da cui, secondo gli enti in oggetto, è scaturita la necessità di derogare alla normativa in esame.

La Corte ribadisce che, nel provvedimento di autorizzazione a contrarre *extra* Consip, debbano essere riportati il confronto tra le caratteristiche richieste dal capitolato tecnico interno per la specifica fornitura o servizio e quelle contenute nelle convenzioni, i motivi per i quali le prestazioni non soddisfano i fabbisogni specifici dell'amministrazione e quali, tra gli elementi richiesti, rappresentino caratteristica essenziale che, se non presente in convenzione, possa giustificare il ricorso al mercato *extra* Consip. Tali elementi, come risulta dalla documentazione, sovente sono esplicitati in modo non esaustivo.

3.7 La gestione delle risorse assegnate al Fondo emergenze nazionali

Dal confronto tra le risorse disponibili e le spese effettuate nel semestre luglio-dicembre 2016 risulta, per i conti di contabilità speciali intestati ai commissari straordinari, una situazione di sostanziale equivalenza tra il volume delle entrate e delle spese effettuate, indice di una inefficienza della gestione, se si tengono presenti le numerose risorse giacenti nei conti. L'entità delle movimentazioni, infatti, raggiunge solo il 20 per cento circa della disponibilità. Se si considera l'intero anno 2016, questa percentuale si attesta intorno al 30 per cento.

Per quanto attiene, in particolare, alla gestione dell'evento emergenziale "sisma centro-Italia", si evidenzia che nel periodo in esame sono state stanziare risorse per 3,5 miliardi di euro (che nel periodo considerato non risulta siano state spese), oltre a quelle rese disponibili dall'Unione europea ed a quelle del conto corrente infruttifero 22330 intestato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, che raccoglie le offerte tramite il numero solidale e le donazioni da parte dei privati, che ammontano a 17 milioni di euro circa. Gli unici pagamenti riscontrati sono riconducibili a quelli effettuati dal Fondo emergenze nazionali, direttamente o tramite le contabilità speciali in esso comprese.

3.8 Il Fondo per lo sviluppo e la coesione (Fsc)

Il rapporto di monitoraggio, dopo aver riferito circa i profili organizzativi e funzionali della gestione, ha esaminato la programmazione e gestione del Fsc per il periodo 2007-2013.

Al 31 dicembre 2016, con riferimento ai progetti inseriti in banca dati, il costo realizzato, considerando il solo contributo del Fsc, è stato di 4,1 miliardi di euro, con una percentuale di avanzamento di circa il 29,9 per cento a livello nazionale e differenze significative tra il Centro-Nord (67,6 per cento) ed il Mezzogiorno (21,4 per cento).

Quanto alla programmazione 2014-2020, il monitoraggio dell'andamento delle risorse destinate al Fondo sviluppo e coesione appostate sul cap. 8000 dello stato di previsione del Mef, alle diverse date di rilevazione (30 giugno 2016, 31 dicembre 2016 e 30 aprile 2017), conferma i ritardi segnalati con riferimento alla programmazione 2017-2013. Nell'ultima rilevazione al 30 aprile 2017, movimentazioni si registrano soltanto sul p.g. 8 relativo alla programmazione 2014/2020, che riporta uno stanziamento di competenza per 3.418 milioni di euro. Gli impegni, tuttavia, sono soltanto in conto residui e rappresentano l'81,40 per cento dei residui iniziali, che si riduce al 18,70 se si considera l'ammontare complessivo delle risorse disponibili. L'importo impegnato risulta interamente pagato.

3.9 I capitoli classificati nella missione 034 "Debito pubblico" del bilancio dello Stato

La missione 034 è articolata in due programmi: "Rimborsi del debito statale" e "Oneri per il servizio del debito statale". L'attività di rilevamento ed elaborazione dei dati contabili ha comportato l'effettuazione di specifiche interrogazioni sul sistema Finanza statale (per circa n. 125 capitoli di bilancio dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze), al fine di verificare la corretta imputazione a ciascun capitolo dei relativi impegni e pagamenti inerenti al 2016, anno oggetto di rilevazione.

Nell'esercizio in questione, lo stanziamento di competenza, assegnato alla missione in esame, dopo le variazioni, ammontava complessivamente a circa 296,58 miliardi di euro, di cui 217,7 per rimborsi del debito e 79,1 per gli oneri per il servizio del debito. I residui iniziali risultano pari a circa 3,4 miliardi di euro, di cui 3,2 afferiscono al rimborso del debito e 0,2 agli oneri.

3.10 La spesa per indennizzi e riparazioni da violazione di obblighi di giustizia

Il monitoraggio riguarda i capitoli di spesa del Ministero dell'economia e delle finanze (1313) e del Ministero della giustizia (1264), sui quali vengono emessi i mandati di pagamento a favore dei soggetti nei confronti dei quali l'autorità giudiziaria (Corti d'appello) riconosce l'indennizzo per la lesione del diritto alla ragionevole durata del processo (c.d. legge Pinto, 24 marzo 2001, n. 89).

Lo scorso anno, esso aveva riguardato i precedenti cinque esercizi finanziari, rilevando un andamento crescente della spesa, nonostante la legislazione intervenuta negli anni per ridurre tale fenomeno. L'aggiornamento del monitoraggio al 31 dicembre 2016 e al primo semestre del 2017 pare, invece, indicare un'inversione di tendenza. Nonostante, infatti, il notevole aumento del numero complessivo dei titoli di pagamento, in entrambi i capitoli di spesa esaminati risultano diminuite sia la spesa in conto competenza sia quella complessiva (comprendente anche i pagamenti in conto residui). La diminuzione della spesa complessiva è più marcata per quanto attiene al cap. 1313 (che riguarda le spese relative a procedimenti dinanzi a magistrature diverse dal giudice ordinario), passando da 103,7 milioni nel 2015 a 55,2 milioni di euro nel 2016, mentre nel capitolo 1264 (riguardante la spesa per equa riparazione dovuta a procedimenti del giudice ordinario) si è passati da 142,4 a 137,6 milioni di euro al 31 dicembre 2016.

Ciò appare indicativo dell'efficacia delle misure legislative restrittive in tema di liquidazione dell'equa riparazione, nonché della velocizzazione dei procedimenti di spesa dovuta alle misure adottate al riguardo dal Ministero della giustizia.

3.11 La gestione dei magazzini del Ministero della difesa e dei corpi di polizia

Il documento, trasmesso alle Sezioni riunite per la Relazione sul rendiconto generale dello Stato, esamina le movimentazioni (consistenze iniziali, aumenti e diminuzioni,

consistenze finali, saldi) dei magazzini del Ministero della difesa, del Corpo della Guardia di finanza, del Corpo forestale dello Stato e della polizia di Stato relative all'anno 2016.

3.12 Gli sportelli unici per l'impresa (Suap)

Il monitoraggio effettuato sulla base delle comunicazioni rese dal Mise, Unioncamere e Infocamere, Anci e le notizie tratte dal sito Internet <www.italiasemplice.gov.it>, evidenzia uno scenario non omogeneo e, in parte, contraddittorio.

Criticabile appare, infatti, che:

- il protocollo del 27 aprile 2016, con cui l'Unioncamere, l'Infocamere e l'Anci si erano impegnati a intraprendere un percorso comune volto al miglioramento del rapporto tra imprese e pubblica amministrazione, non ha prodotto risultati operativi significativi;

- seguita ad essere presente un numero, sia pur percentualmente irrilevante, di comuni "inadempienti" all'obbligo di istituire lo sportello unico;

- non è disponibile un quadro complessivo dei costi sostenuti per rendere operativi i Suap, né si registrano iniziative in tal senso. Gli unici dati noti sono quelli forniti da Unioncamere per i Suap che si avvalgono del sistema camerale, mentre l'Anci ribadisce l'impossibilità di procedere ad una rilevazione dei costi dei comuni che non si avvalgono di tale sistema.

Per contro, è emerso che significativi passi avanti sono stati fatti per la maggior parte delle azioni in cui si articola il settore "impresa" nell'ambito dell'Agenda per la semplificazione 2015-2017. Grazie all'impegno delle amministrazioni statali, regionali e comunali che stanno partecipando al progetto, è stata predisposta la modulistica unificata e standardizzata in materia di attività commerciali approvata dalla Conferenza unificata il 4 maggio e il 6 luglio 2017.

3.13 Lo stato di realizzazione delle infrastrutture strategiche di interesse nazionale

Con l'entrata in vigore del nuovo Codice sugli appalti pubblici è stata abrogata la "legge obiettivo" e, con essa, la disciplina speciale attraverso cui sono state programmate, progettate e realizzate le infrastrutture strategiche a far tempo dal 2001.

Con il superamento del sistema basato sul ricorso a procedure straordinarie, la pianificazione e la programmazione delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari finalizzati allo sviluppo del Paese vengono ricondotte a strumenti ordinari quali il Piano generale dei trasporti e della logistica e il Documento pluriennale di pianificazione (Dpp), di cui al d.lgs. n. 228/2011. Per migliorare la capacità di programmazione e riprogrammazione della spesa per le infrastrutture di preminente interesse nazionale è prevista l'istituzione di due nuovi Fondi, gestiti dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti: il "Fondo per la progettazione di fattibilità delle infrastrutture prioritarie e la *project review* delle opere già finanziate" e il "Fondo per la realizzazione delle infrastrutture prioritarie". In tale ottica, meritano una particolare attenzione le 25 opere prioritarie che configurano una prima selezione delle opere che andranno a confluire nella nuova programmazione.

Nel corso del 2017, il monitoraggio in questione ha evidenziato una persistente significativa lentezza nell'avanzamento del Programma degli interventi infrastrutturali, ad eccezione delle suddette 25 opere prioritarie. Inoltre, è stata confermata una criticità già emersa in passato, secondo cui i trasferimenti di somme dai capitoli-fondo, utilizzati per finanziare le opere prioritarie, avvengono solamente verso la fine dell'esercizio finanziario, provocando il mancato utilizzo di ingenti finanziamenti programmati.

3.14 Le revoche di contributi erogati sul fondo agevolazioni alla ricerca (Far)

Il monitoraggio ha evidenziato profili di criticità dovuti alla complessità delle procedure che disciplinano la materia, ritenute farraginose, e agli adempimenti, decisamente eccessivi, richiesti alle piccole e medie imprese destinatarie dei benefici previsti. Si è giunti alla conclusione che tali forme di agevolazione, se confrontate con quelle presenti sul libero mercato, che offrono condizioni maggiormente vantaggiose, si avviano ad essere superate o comunque che su di esse sia necessario intervenire con adeguati correttivi, al fine di non disperdere, o, peggio, di vanificare l'allocazione di una così ingente quantità di risorse.

E' stata, altresì, rilevata una carenza nel sistema informativo consultabile, non in grado di fornire un quadro completo ed aggiornato delle agevolazioni concesse e delle revoche eventualmente disposte, che rende necessaria una revisione dell'intero "open data".

3.15 Tutela e fruizione dei siti Unesco

L'analisi della gestione delle risorse assegnate nel periodo 2013-2016 al Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo per gli interventi previsti dalla l. 20 febbraio 2006, n. 77, recante "Misure speciali di tutela e fruizione dei siti italiani di interesse culturale, paesaggistico e ambientale, inseriti nella lista del patrimonio mondiale, posti sotto la tutela dell'Unesco", ha evidenziato, principalmente, alcune difformità tra i dati finanziari ricavati dal Sistema informativo Sicr e quelli comunicati dall'amministrazione. Solo recentemente, e in seguito a una formale richiesta istruttoria, l'amministrazione ha fornito le informazioni utili a chiarire e superare le suddette discordanze.

CAPITOLO VI

CONTROLLO SUGLI ENTI A CUI LO STATO CONTRIBUISCE IN VIA ORDINARIA

1. Contesto normativo

Le attribuzioni di competenza della Sezione di controllo sugli enti, ai sensi della legge 21 marzo 1958, n. 259, sono quanto mai vaste, in quanto abbracciano il controllo su soggetti istituzionali di differente natura giuridica cui è affidata la cura di interessi collettivi: enti pubblici, società partecipate dallo Stato e da altre amministrazioni pubbliche, fondazioni ed altri organismi di diritto privato.

In tempi recenti, come segnalato anche nelle relazioni sulle attività svolte in anni precedenti, numerosi sono stati gli interventi normativi che hanno riguardato la gestione degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria e che hanno, di conseguenza, fortemente inciso sulle attività della Corte.

Oltre alle disposizioni, di carattere specifico o generale, contenute nelle manovre finanziarie e volte per lo più al contenimento della spesa pubblica ed alla razionalizzazione degli assetti organizzativi esistenti, in attuazione della legge 7 agosto 2015, n. 124 ("Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni") sono intervenute nel 2016 rilevanti riforme di sistema, che hanno determinato una profonda trasformazione delle istituzioni pubbliche coinvolte, quali gli enti pubblici di ricerca, le autorità portuali e le società partecipate da pubbliche amministrazioni, che costituiscono gran parte della platea di enti controllati dalla Sezione.

Gli effetti delle predette riforme sono in parte venuti a maturazione nel corso del 2017 - il loro percorso attuativo è, dunque, ancora *in itinere* - e su di essi si è appuntato l'interesse della Corte, al fine di monitorarne la prima fase di realizzazione.

Per quanto riguarda gli enti di ricerca, con il d.lgs. 25 novembre 2016, n. 218 è stata data attuazione all'art. 13 della citata legge n. 124 del 2015, con cui si delegava il Governo ad adottare, entro 12 mesi dalla sua entrata in vigore, con invarianza delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente, uno o più decreti legislativi volti a *"favorire e semplificare le attività degli enti pubblici di ricerca (EPR) e rendere le procedure e le normative più consone alla peculiarità degli scopi istituzionali di tali enti, anche considerando l'autonomia e la terzietà di cui essi godono"*.

In attuazione dei principi e criteri direttivi indicati dal legislatore delegante, il decreto legislativo detta una disciplina tendenzialmente uniforme dei venti enti di ricerca, espressamente individuati dall'art. 1.

Di particolare interesse per i profili di controllo di competenza della Sezione risulta l'art. 14 del decreto, il quale, in attuazione del criterio di delega della riduzione dei controlli preventivi e del rafforzamento di quelli successivi, ha previsto, contestualmente

al venir meno del controllo preventivo di legittimità sugli atti e contratti di cui all'art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001, l'estensione del controllo *ex art.* 12 della legge n. 259 del 1958 a tutti gli enti contemplati nel decreto stesso. Quest'ultimo si svolge, oltre che con l'esame cartolare dei documenti, anche attraverso la presenza di un magistrato della Corte alle riunioni degli organi di amministrazione e di revisione; modalità di controllo, questa, già prevista per gran parte degli enti di ricerca.

In sostanza, per effetto della novella normativa, alcuni enti di ricerca¹⁶ vengono sottoposti *ex novo* a controllo, secondo le modalità di cui all'art. 12 della legge n. 259 del 1958, essendone esclusi fino all'entrata in vigore del citato decreto n. 218 del 2016; in altri casi, invece, il medesimo decreto determina il passaggio, a partire dal 1° gennaio 2017, dal controllo *ex art.* 2 della legge n. 259 del 1958 (mediante cioè il solo invio alla Corte dei rendiconti e degli altri documenti richiesti in istruttoria) al controllo con le modalità di cui al citato art. 12¹⁷.

Per tali enti, a seguito della nomina del Consigliere delegato, la Sezione, con separate determinazioni del luglio 2017, ha proceduto a disciplinare gli adempimenti che gli enti stessi, gli organi di controllo e le autorità di vigilanza devono porre in essere per consentire l'esercizio del controllo, nelle nuove modalità di cui al ripetuto art. 12 della legge n. 259 del 1958.

Quanto al settore delle autorità portuali, in attuazione della citata legge di delega è stato adottato il d.lgs. 4 agosto 2016, n. 169, recante "Riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le Autorità portuali di cui alla legge n. 84 del 1994, in attuazione dell'articolo 8, comma 1, lettera f), della legge n. 124 del 2015".

Il decreto, in estrema sintesi, tende ad una forte semplificazione e ad un potenziamento dell'efficienza del sistema portuale, con la previsione di una nuova *governance* dei 57 porti di rilievo nazionale, coordinati da 15 Autorità di sistema portuale (AdSP), centri decisionali strategici con sedi nelle realtà maggiori, ovvero nei porti definiti *core* dall'Unione europea, in luogo delle 24 Autorità portuali preesistenti. Le AdSP sono a loro volte dirette da un *board* più snello e da un presidente con ampia facoltà decisionale. E' stata prevista, inoltre, una marcata centralizzazione delle scelte strategiche, allo scopo di evitare la competizione tra porti vicini e stimolarne invece la cooperazione.

Alle suddette 15 Autorità di sistema portuale viene affidato un ruolo strategico di indirizzo, programmazione e coordinamento del sistema dei porti della propria area, con funzioni di attrazione degli investimenti sui diversi scali e di raccordo delle amministrazioni pubbliche. Ogni Autorità ha al suo interno due sportelli unici e opera in stretta relazione con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, in particolare per il Piano Regolatore di Sistema Portuale ed i programmi infrastrutturali con contributi nazionali o comunitari.

La Sezione ha preso atto, dunque, della istituzione, nel corso degli anni 2016 e 2017, delle nuove Autorità di sistema portuale, al posto delle soppresse Autorità portuali, dandone notizia nei referti e registrando le variazioni nei propri sistemi informatici. È, comunque, da segnalare che, per la gestione riferita all'esercizio 2017, si prevede che siano ancora adottate contabilità separate, in attesa del futuro consolidamento.

Si evidenzia, altresì, che è in corso di approvazione un decreto legislativo, approvato nella riunione del Consiglio dei Ministri dell'11 dicembre 2017, recante disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo n. 169 del 2016, ai sensi dell'articolo 8, comma 6,

¹⁶ In particolare, si fa riferimento all'Istituto Nazionale per la Valutazione del Sistema Educativo di istruzione e di Educazione (INVALSI) e all'Istituto nazionale di Documentazione, Innovazione e Ricerca Educativa (INDIRE).

¹⁷ Nel dettaglio, trattasi dei seguenti enti: Istituto Italiano di Alta Matematica "Francesco Severi" (INDAM), Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia (INGV), Istituto nazionale di Oceanografia e di Geofisica Sperimentale (OGS), Istituto Superiore di sanità (ISS), Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA), Stazione zoologica Anton Dohrn.

della legge n. 124 del 2015, le cui finalità sono sintetizzabili in quattro direttrici: 1) ulteriore semplificazione nella classificazione dei porti, 2) abrogazione del precedente sistema di individuazione dei servizi di interesse generale, 3) devoluzione della disciplina degli ambiti portuali al Piano regolatore portuale; 4) revisione della materia del lavoro portuale.

In merito, infine, alle società partecipate, il 23 settembre 2016 è entrato in vigore il d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, recante il Testo Unico delle società a partecipazione pubblica, in attuazione dell'art. 18 della ripetuta legge n. 124 del 2015; esso, anche a seguito del decreto correttivo (d.lgs. 16 giugno 2017, n. 100), ha introdotto importanti novità nel settore, incidendo altresì sulle competenze della Sezione. In particolare, si segnalano gli obblighi gravanti sulle pubbliche amministrazioni in tema di revisione delle partecipazioni societarie, sia a regime sia *una tantum*, di cui agli articoli 20 e 24 del Testo unico, finalizzati ad una drastica riduzione delle stesse. Con specifico riferimento all'operazione di revisione straordinaria delle partecipazioni di cui al citato art. 24 del Testo unico, la Sezione ha predisposto una nota di coordinamento per i magistrati ed il personale di revisione, al fine di verificare, per tutte le amministrazioni pubbliche controllate, il rispetto dell'obbligo di predisposizione del piano di razionalizzazione entro il 30 settembre 2017.

Oltre alle recenti suindicate riforme di sistema, norme di specifico interesse sono contenute nell'articolo unico della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (legge di bilancio - ex legge di stabilità - per il 2017). Disposizioni che hanno riguardo alla diminuzione del canone RAI da 100 a 90 euro (comma 40); a finanziamenti all'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A.-INVITALIA (comma 71); alla nomina con dpcm del Commissario straordinario per la liquidazione della società EXPO 2015 S.p.A. (commi 126 e ss); a disposizioni sulla società AREXPO (comma 136); all'istituzione dell'anticipo finanziario a garanzia pensionistica - APE- (commi 166-186) e all'istituzione presso l'INPS del Fondo di solidarietà (FOSPE) al fine di garantire la continuità del reddito degli operatori del settore della pesca (comma 244); all'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR), con riferimento alla predisposizione di elenchi dei ricercatori e dei professori che possono richiedere il finanziamento e alla possibilità di assumere dipendenti (commi da 299 a 306); all'autorizzazione alla spesa di 10 milioni di euro per l'anno 2017, di 32 milioni di euro per l'anno 2018 e di 42 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2019 al 2022, quale contributo al nuovo contratto di programma - Parte investimenti 2017-2021 tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e Rete ferroviaria italiana (RFI) S.p.A. (comma 591); all'autorizzazione alla spesa di 80 milioni per ridurre il debito dell'Ente strumentale della Croce Rossa italiana (comma 597).

2. Profili funzionali

Il controllo sugli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, di cui alla legge n. 259 del 1958, viene assolto attraverso l'elaborazione di referti annuali 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", di cui alla legge sopra indicata, è suscettibile di essere riferita a soggetti giuridici che, pur non potendo ricondursi alla generale nozione di ente pubblico, vengono, ciononostante, sottoposti a controllo perché a finanza parzialmente o totalmente derivata dallo Stato, oppure in quanto, pur avendo una connotazione privatistica e pur conducendo una gestione sulla base di moduli civilistici, ricevono apporti al loro patrimonio da parte dello Stato in capitale, servizi o beni, o mediante la concessione di garanzia finanziaria.

Ciò ha comportato l'ampliamento dell'area del controllo della Corte, a seguito dell'aumento del numero degli organismi pubblici.

Al riguardo, anche nel corso del 2017 la Sezione ha portato avanti l'attività di segnalazione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri di quegli enti per i quali si è ritenuto sussistano i presupposti di cui alla legge n. 259 del 1958 per l'assoggettamento al controllo.

A seguito delle iniziative di promozione da parte della Sezione sono intervenuti i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri di assoggettamento al controllo della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 12 della legge n. 259 del 1958, della fondazione MAXXI, in data 6 febbraio 2017, della società Arexpo, il 14 aprile 2017, e della società Ales S.p.A., il 9 maggio 2017.

Con d.P.C.M. del 23 ottobre 2017 è stato dichiarato l'assoggettamento al controllo della Società per la gestione di attività (SGA) - S.p.A.

Inoltre, con determina del 24 ottobre 2017 n. 97, la Sezione ha disciplinato gli adempimenti conseguenti alla sottoposizione al controllo dell'Agenzia delle entrate-Riscossione, ente pubblico economico sottoposto all'indirizzo e alla vigilanza del Ministro dell'economia e delle finanze e strumentale all'Agenzia delle entrate, istituito dal decreto legge 22 ottobre 2016, n. 193, convertito con modificazioni dalla legge 1° dicembre 2016, n. 225, che, all'art. 1, commi 1 e 3, ha disposto, a decorrere dal 1° luglio 2017, lo scioglimento delle società del Gruppo Equitalia, nonché la contestuale istituzione dell'Agenzia stessa.

La Sezione si è inoltre adoperata, come già accennato, a dare attuazione a quanto previsto dall'art. 14, comma 2, del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 218, recante "Semplificazione delle attività degli enti pubblici di ricerca ai sensi dell'articolo 13 della legge 7 agosto 2015, n. 124", secondo il quale la Corte dei conti esercita su tali Enti il controllo previsto dall'articolo 12 della legge n. 259 del 1958.

In esito a tali interventi, gli enti sottoposti al controllo della Corte ai sensi della legge n. 259 del 1958 sono, al 31 dicembre 2017, complessivamente 299. Di essi, 212 sono enti pubblici, 35 società e 52 persone giuridiche private diverse dalle società.

All'interno di questo insieme di enti e società, 70 sono controllati nelle forme di cui all'art. 12 della legge n. 259 del 1958, 222 nelle forme di cui all'art. 2 della stessa legge e 7 in base alla legge 14 gennaio 1994, n. 20.

3. Principali determinazioni di controllo

In attuazione del programma di controllo varato con la determinazione n. 4 del 9 febbraio 2017, la Sezione, nel 2017, ha deliberato 117 determinazioni di referto, che riguardano 231 enti e società pubbliche; ciò in quanto si è operata la scelta di riferire al Parlamento, con un'unica relazione, sulla gestione finanziaria nel 2015 delle quattordici fondazioni lirico-sinfoniche (det. n. 80 dell'11 luglio 2017), sulla gestione 2015 e 2016 dei tre consorzi fluviali (det. n. 113 del 5 dicembre 2017) e sulla gestione 2015 dell'Automobile Club unitamente ai 106 Automobile club provinciali e locali (det. n. 126 del 19 dicembre 2017). Un'analoga linea di indirizzo verrà seguita, a breve, con riguardo ai ventitré enti parco nazionali.

Come più volte messo in luce, il controllo della Corte sugli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria si esplica necessariamente, e per ogni esercizio, sulla gestione finanziaria di ciascuno degli enti ricompresi nell'ambito di competenza della Sezione, secondo modalità e tempi predefiniti dalla legge stessa. Ne consegue che la programmazione annuale delle attività della Sezione non può avere carattere selettivo dei contenuti del controllo o dei soggetti destinatari; essa può avere, invece, un'utile valenza ricognitiva delle attività e degli

adempimenti da svolgere, nonché vertere sulla focalizzazione di particolari aspetti della gestione da sottoporre a monitoraggio ovvero sulla individuazione di metodologie e di criteri di riferimento del controllo.

In questo quadro, di particolare rilievo sono stati, nel 2017, i referti sulla gestione finanziaria dei seguenti enti e società, di cui si riportano, in sintesi, le risultanze, che, pur riferite agli esercizi finanziari oggetto di analisi, contengono dati e informazioni aggiornati sino alla data del referto.

3.1 INPS -Istituto Nazionale della Previdenza Sociale- (esercizio finanziario 2015, determinazione n. 5 del 9 febbraio 2017)

La Corte ha valutato le risultanze del bilancio e delle singole gestioni dell'Inps, nonché l'assetto organizzativo dell'Istituto, definito con l'incorporazione dell'Inpdap e dell'Enpals, assetto che non sempre è apparso il risultato di una effettiva razionalizzazione della complessa struttura dell'Istituto.

La gestione finanziaria di competenza chiude il 2015 con un avanzo di 1,43 md (-7,01 md nel 2014) determinato dalla somma algebrica di un risultato di parte corrente negativo per 3,43 md e di parte capitale positivo per 4,86 md. Al risultato contribuisce l'apporto dello Stato a titolo di trasferimenti pari a 103,77 md, in aumento sul precedente esercizio di circa 5,33 md, che compensa ampiamente il margine negativo tra l'aumento delle entrate per contributi e delle spese per prestazioni, pari a 1,1 md. Aumenta anche l'avanzo di amministrazione che si attesta su 36,79 md (35,74 md nel 2014), per effetto dell'aumento del fondo di cassa per 12,82 md, parzialmente compensato dalla differenza tra l'incremento dei residui attivi e passivi, negativa per 11,775 md. I residui attivi lordi ammontano nel loro complesso a 146,83 md. Essi includono, tra gli altri, crediti contributivi per 92,4 md e crediti per trasferimenti da parte dello Stato e altri enti pubblici per 44,8 md. I residui passivi si attestano su 149,47 md, afferenti per 121,03 md ai rimborsi delle anticipazioni dello Stato sul fabbisogno finanziario delle gestioni ovvero della Tesoreria centrale dello Stato.

Sul versante economico patrimoniale si registra, invece, una situazione in peggioramento rispetto al precedente esercizio. Lo scostamento tra i saldi finanziari e quelli economici è dovuto principalmente all'andamento dei residui attivi. Il conto economico, infatti, espone - al netto dell'accantonamento a riserva legale per 2,95 md - un risultato di esercizio negativo per 16,3 md (-12,48 md nel 2014), condizionato da un accantonamento al fondo rischi crediti contributivi per 13,09 md (4,97 md nel 2014). In conseguenza di ciò, il patrimonio netto è pari a 5,87 md, con un decremento sul 2014 di 12,54 md. A questo riguardo è da rilevare come, per effetto di un peggioramento dei risultati previsionali assestati del 2016 (con un risultato economico negativo che si attesta su 7,65 md) il patrimonio netto passi, per la prima volta dall'istituzione dell'ente, in territorio negativo per 1,73 md.

Nel periodo di riferimento le entrate contributive segnano un incremento di 3,32 md sul precedente esercizio e risultano pari a 214,79 md. La spesa per prestazioni istituzionali ammonta a 307,83 md, con un incremento rispetto all'anno precedente di 4,43 md ascrivibile principalmente all'aumento della spesa per pensioni (+4,26 md), pari in valore assoluto a 273,07 md. Le pensioni vigenti sono oltre 21 milioni, di cui circa l'82 per cento previdenziali. Nel corso del 2015 sono state liquidate 671.934 nuove prestazioni previdenziali e 571.386 nuove prestazioni assistenziali, con un incremento rispettivamente dell'8,5 per cento e del 6,2 per cento rispetto al 2014.

Dal lato ordinamentale si conferma, nel giudizio della Corte dei conti, la necessità di un intervento normativo di revisione e coordinamento delle disposizioni primarie e regolamentari che disciplinano l'attività dell'Inps. Parimenti, non si ritiene procrastinabile una riforma della *governance* dell'Istituto negli assetti che qualificano il sistema duale voluto dal legislatore e,

quindi, dei compiti di indirizzo e vigilanza intestati al Consiglio di indirizzo e vigilanza e di quelli di rappresentanza legale dell'ente e di indirizzo politico-amministrativo propri del presidente dell'Istituto. Nella medesima direzione occorre un ripensamento di funzioni e compiti del direttore generale, anch'esso organo dell'ente, che ne definisca i confini, alla luce anche del principio di separazione tra attività di indirizzo politico e gestione amministrativa; d'altro canto, l'accentramento nella figura del presidente dei compiti prima spettanti al Consiglio di amministrazione ad opera del decreto legge n. 78/2010 non sembra, alla prova dei fatti, aver risolto i profili di problematicità del sistema di governo, anche nei rapporti tra gli organi dell'Istituto.

3.2 ENI S.p.A. (esercizio 2015, determinazione n. 16 del 16 marzo 2017)

In una situazione del mercato petrolifero caratterizzata da esubero di offerta e da un ribasso costante dei prezzi, con una riduzione delle quotazioni delle materie prime che riguarda anche i prezzi del gas e che impatta in modo pesantemente negativo sulla gestione della società, la strategia del *management* è stata quella di avviare un processo di trasformazione aziendale e di ristrutturazione per allineare i costi ai prezzi ed assicurare nel contempo la crescita.

In particolare per Saipem S.p.A. si è definita la complessa transazione, avviata nel 2015, finalizzata a ristrutturare l'assetto proprietario della controllata quotata S.p.A. attraverso l'ingresso nell'azionariato di un nuovo socio allo scopo di focalizzare le risorse nel *core business upstream*, reperendo ulteriori fonti finanziarie da investire nello sviluppo delle risorse minerarie recentemente scoperte e rafforzare la struttura patrimoniale. Il 22 gennaio 2016, è stato perfezionato il contratto di compravendita con il Fondo Strategico Italiano (FSI) avente ad oggetto la cessione della partecipazione del 12,503 per cento del capitale sociale di Saipem in mano Eni (n. 55.176.364 di azioni) al prezzo unitario di euro 8,4 per azione.

Per Versalis S.p.A. deve prendersi atto invece dell'interruzione delle trattative per la cessione di una quota significativa della proprietà che non dovrebbe, comunque, nelle intenzioni della Società, avere effetti negativi sulla programmata realizzazione di un piano industriale di sviluppo del settore chimico.

Con riguardo ai principali profili gestori per l'esercizio 2015, portati all'esame dell'assemblea degli azionisti del 12 maggio 2016, rileva l'utile netto di Eni S.p.A., risultato di 1.918 ml, in diminuzione, rispetto al 2014, del 57 per cento (si sostanzia in 4.510 ml); il patrimonio netto è stato di 38.570 ml in decremento del 4 per cento rispetto al 2014, esercizio nel quale era stato pari a 40.302 ml.

Il Gruppo Eni ha conseguito una perdita netta di competenza degli azionisti Eni di 8.783 ml di contro all'utile di 1.291 ml del 2014, con una contrazione, quindi, di 10.074 ml ed una perdita netta *adjusted* di competenza degli azionisti Eni di 698 ml, che ha fatto registrare un peggioramento di 2.898 ml rispetto all'utile di 2.200 ml del 2014. La diminuzione, nella condivisibile analisi della Società, è riferibile essenzialmente, alla debolezza strutturale del mercato petrolifero che ha eroso la redditività operativa e il valore degli *asset* di Eni.

Complessivamente la gestione industriale (esclusi gli oneri straordinari) ha registrato una flessione dell'utile operativo pari a 2.781 ml, dovuta principalmente alla contrazione dei ricavi di E&P per i minori prezzi di realizzo della produzione *equity* sulla scia della caduta del Brent (-47 per cento), all'allineamento alle quotazioni correnti del valore delle scorte di greggio e prodotti petroliferi, nonché alla rilevazione di significative svalutazioni delle proprietà Oil & Gas (4.502 ml).

Il patrimonio netto di Gruppo si è sostanzialmente in 51.753 ml, ed è risultato in diminuzione rispetto al 2014 di 8.001 ml per effetto prevalentemente della perdita netta dell'esercizio (9.378 ml).

Segnali di ripresa si rilevano dai risultati consolidati per l'esercizio 2016, resi noti al mercato dal Management della Società, che saranno portati all'esame dell'Assemblea ordinaria degli azionisti del 13 aprile p.v. e sui quali la Corte riferirà nella prossima relazione al Parlamento.

3.3 ENEL S.p.A. (esercizio 2015, determinazione n. 40 del 29 maggio 2017)

La Corte, nell'analisi condotta sulla gestione di Enel S.p.A. e del suo Gruppo, ha evidenziato che:

- 1) il bilancio di esercizio si è chiuso con un utile di 1.011 milioni di euro, in aumento di 453 milioni di euro rispetto al risultato dell'esercizio precedente;
- 2) il bilancio consolidato si è chiuso con un risultato netto complessivo di 3.377 milioni di euro (di cui 2.169 milioni di euro di pertinenza del Gruppo), a fronte dei 772 milioni di euro del 2014 (+336 per cento circa).

La gestione è stata caratterizzata altresì:

- dalla leggera diminuzione dei ricavi (-0,2 per cento circa) e da una discreta contrazione dei costi (-6,0 per cento circa);

- dal decremento del Margine Operativo Lordo/EBITDA, che si è attestato a 15.297 milioni di euro (-2,9 per cento circa) e da un consistente aumento del risultato operativo/EBIT, che è risultato pari a 7.695 milioni di euro (+ 4.598 milioni di euro circa);

3) la consistenza del personale dipendente del Gruppo al 31 dicembre 2015 era pari a 67.914 unità, in diminuzione dell'1,5 per cento rispetto all'esercizio precedente; è, nondimeno, aumentato (in misura pari al 9,2 per cento circa) il costo complessivo del personale a causa, principalmente, dell'aumento dei costi per incentivo all'esodo sulla base dei meccanismi di esodo incentivato in Italia e in Spagna, nonché per effetto delle maggiori consistenze medie e dell'incremento dei costi medi unitari per i rinnovi contrattuali in America Latina; ove si guardi, invece, al solo costo complessivo per salari e stipendi, si registra un leggero decremento, pari allo 0,7 per cento circa;

4) sono consistentemente diminuiti i compensi percepiti dai vertici societari insediatisi nel maggio 2014 (-80,2 per cento circa per il Presidente del Consiglio di Amministrazione e - 18,8 per cento circa - al netto del compenso variabile - per l'Amministratore Delegato/Direttore Generale), nonché quelli complessivamente percepiti dai Dirigenti con responsabilità strategiche (-4,7 per cento, pari a circa 700 mila euro) e dai Consiglieri di Amministrazione non esecutivi (-5,9 per cento circa);

5) il costo delle consulenze assegnate nel 2015 - con esclusione di quelle affidate dalle società del Gruppo al di fuori del perimetro Italia e delle consulenze infra-gruppo - è ammontato a 47,3 milioni di euro, con un consistente incremento (pari al 126,3 per cento circa) rispetto all'esercizio 2014; l'incremento è essenzialmente riferibile alle attività di consulenza di cui la Società si è avvalsa per le rilevanti operazioni straordinarie intraprese nel corso dell'esercizio, concernenti, principalmente, il riassetto societario in America Latina, la piena integrazione in Enel S.p.A. (e il conseguente *delisting*) di Enel Green Power e la cessione della partecipazione in Slovenske Elektrarne;

6) l'indebitamento finanziario netto del Gruppo Enel si è attestato alla fine dell'esercizio a 37.553 milioni di euro, registrando, così, un leggero incremento (+0,02 per cento) rispetto all'esercizio precedente;

7) i risultati operativi del 2016 - quali si rilevano dal bilancio consolidato approvato dall'Assemblea nella seduta del 4 maggio 2017 - mostrano un discreto miglioramento rispetto a quelli conseguiti nel 2015; a fronte di una sostanziale invarianza dell'EBITDA, attestatosi a 15.276 milioni di euro (-0,1 per cento circa) si registra, infatti, un consistente incremento dell'EBIT (8.921 milioni di euro, pari a +16,1 per cento circa), nonché del risultato netto

complessivo (3.797 milioni di euro, pari a +12,2 per cento) e di Gruppo (2.570 milioni di euro, pari a + 17,0 per cento circa).

All'esito delle analisi effettuate e alla luce dei suddetti risultati, la Corte, tenuto conto delle prospettive ancora incerte in ordine alla evoluzione futura dei mercati energetici, ha ribadito la raccomandazione di proseguire con il massimo impegno nelle azioni, quali previste nell'ultimo piano industriale approvato, volte all'ottimizzazione degli investimenti, alla riduzione dei costi e al completamento del programma di gestione attiva del portafoglio e di rotazione degli *asset*, in vista - oltretutto - di un ulteriore miglioramento dei risultati operativi - del contenimento del livello di indebitamento, stante il rallentamento, nell'ultimo biennio, del *trend* di progressivo e costante abbattimento che ha caratterizzato, a partire dal 2009, i precedenti esercizi.

3.4 Consip (esercizio 2015, determinazione n. 56 del 8 giugno 2017)

Consip è una società per azioni del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), che ne è l'azionista unico, ed opera secondo i suoi indirizzi strategici, svolgendo attività di consulenza, assistenza e supporto nell'ambito degli acquisti di beni e servizi delle amministrazioni pubbliche.

La Corte rileva, in particolare, che nell'anno 2015 hanno inciso sulle funzioni e sulle attività di Consip diverse disposizioni. Viene, in primo luogo, segnalato l'inquadramento di Consip, a partire dal 1° gennaio 2015, nel conto consolidato delle amministrazioni pubbliche elaborato dall'Istat, ai sensi dell'art. 1, comma 2 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 e ss.mm. (legge di contabilità e di finanza pubblica); inoltre le disposizioni della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016), art. 1, hanno apportato modifiche sostanziali al regime degli acquisti centralizzati.

Per quanto concerne i risultati della gestione economico-finanziaria, dalla relazione emerge che il conto economico registra un risultato netto positivo di 461.036 euro, seppure in diminuzione del 36,8 per cento rispetto all'anno precedente, ed il patrimonio netto al 31 dicembre 2015 ammonta a 26,69 milioni di euro con un incremento rispetto al 2014, pari all'utile di esercizio.

Viene evidenziato che il costo del personale ammonta a 26 milioni di euro, con un incremento di 542.000 euro (+2,12 per cento) rispetto al precedente esercizio, per effetto dell'aumento della consistenza media dell'organico; inoltre, la Corte ritiene necessario avviare approfondimenti in ordine alla impostazione delle gare c.d. *facility*, essendosi queste rivelate di difficile gestione sia per il loro dimensionamento, sia per i tempi di aggiudicazione, sia per l'ampio contenzioso a cui hanno dato luogo.

Relativamente, infine, ai costi di consulenza (pari a 8,36 milioni di euro), posti a raffronto con quelli dell'anno 2014 (7,51 milioni di euro), la relazione segnala un incremento complessivo di 847.000 euro (+11,28 per cento), riconducibile al maggior ricorso ai "servizi di assistenza" ed in particolare alla gestione del contenzioso (da 1,98 milioni di euro dell'anno 2014 a 2,68 milioni di euro del 2015), con un incremento del 35,13 per cento ed una incidenza della singola voce sul totale che passa dal 26,41 per cento del 2014 al 32,08 per cento del 2015. A tale ultimo riguardo, la Corte ha ribadito l'esigenza, già segnalata nelle relazioni precedenti, di una preventiva ed accurata verifica circa la inesistenza nella Società di risorse idonee a svolgere le funzioni d'istituto, valutando l'esperienza da lungo tempo acquisita dal personale interno.

3.5 INAIL - Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro - (esercizio finanziario 2015, determinazione n. 61 del 13 giugno 2017)

Le innovazioni normative degli ultimi anni hanno profondamente ampliato la *mission* dell'Istituto, che ora è declinata — oltre che sulla previdenza assicurativa - sui quattro assi principali della ricerca, della prevenzione, della tutela socio-sanitaria integrativa e del reinserimento lavorativo.

Nel 2015 si è confermato l'andamento decrescente del numero delle denunce per infortuni sul lavoro (pari a n. 633.097), come pure, al contrario, quello crescente per le denunce di malattie professionali (pari a n. 57.693).

Hanno inciso su tale andamento, per gli infortuni, le maggiori attività di prevenzione svolte dalle imprese, mentre l'incremento delle denunce di malattie professionali evidenzia la maggiore attenzione alle attività di ricerca, in continua evoluzione anche sul fronte delle nuove scoperte scientifiche.

Gli infortuni in ambito domestico hanno determinato circa 1.000 casi definiti in rendita, su oltre 750.000 rendite gestite.

Nel 2015 le aziende in portafoglio ammontano a 3.260.471, mentre le relative posizioni assicurative territoriali (PAT) ammontano a 3.770.329.

I flussi finanziari evidenziano entrate contributive pari a 7,26 md, mentre le uscite per rendite ammontano a 4,82 md.

Quanto all'assetto organizzativo, con determina del presidente 30 luglio 2015, n. 297, l'Istituto ha provveduto ad una revisione della struttura della direzione generale, che ha trovato piena attuazione a decorrere dal 2016, con particolare riferimento alle funzioni strumentali (organizzazione, pianificazione e comunicazione) e alle funzioni di natura istituzionale (rapporto assicurativo, politiche assicurative e previdenziali, attività sanitarie e di reinserimento socio-lavorativo) ricollocate nell'ambito delle direzioni centrali di nuova istituzione.

L'attività contrattuale posta in essere dall'Istituto nel triennio 2013/2015 è stata oggetto di un'indagine da parte dell'Anac; in particolare, nel corso del 2015 sono state oggetto di istruttoria n. 3 procedure concernenti l'affidamento ad una società, mediante procedura negoziata - ai sensi dell'art. 57, comma 2, lettera b), del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 - di servizi di consulenza strategica consistenti nella predisposizione ed accesso a banche dati protette da *copyright*, al fine di consentire all'Istituto la formulazione di valutazioni strategiche sugli investimenti in ambito informatico. L'istruttoria è a tutt'oggi in corso.

Ferme restando le conclusioni cui preverrà l'Autorità, la Corte raccomanda all'Istituto la scrupolosa osservanza del Codice dei contratti pubblici di cui d.lgs. 19 aprile 2016, n. 50 e s.m.i., con particolare riguardo alle procedure di scelta del contraente, in quanto fondate sui principi di derivazione comunitaria di tutela della concorrenzialità, nonché di adottare tutti i possibili rimedi, anche in via di autotutela, idonei a scongiurare possibili pregiudizi alle pubbliche risorse impiegate.

Il saldo economico (342 ml) e quello finanziario di competenza (440 ml) chiudono con risultati positivi, ma in diminuzione rispetto al precedente esercizio. In particolare, sul risultato economico ha influito in modo significativo la rideterminazione del valore delle immobilizzazioni materiali (mobili, attrezzature, macchine e automezzi) che ha comportato l'adeguamento delle registrazioni contabili alle reali consistenze.

Si sono incrementati, invece, il saldo di cassa (+ 426 ml), pari a 23,6 md, e l'avanzo di amministrazione (+ 418 ml), pari a 31,4 md.

Quest'ultimo evidenzia l'elevata consistenza della massa residuale, ulteriormente incrementatasi a fine esercizio 2015, sia per quanto riguarda i residui attivi, pari a 13,14 md (+ 55 ml) sia per quelli passivi, pari a 5,30 md (+ 92 ml).

In particolare, tra i residui attivi figurano: crediti per premi e contributi di assicurazione, pari a 6,83 md, crediti verso lo Stato ed altri soggetti pubblici pari a 5,95 md. e crediti verso altri pari a 354 ml.

Un altro fattore meritevole di attenzione, già oggetto di analisi in precedenti relazioni della Corte, attiene alle consistenti giacenze di liquidità (circa 23 md) vincolate presso la Tesoreria dello Stato.

Tale liquidità, non potendo generare interessi attivi, comprime la redditività del patrimonio Inail. L'equilibrio assicurativo è anche inevitabilmente condizionato da un fattore di incertezza insito nel bilancio attuariale.

Premesso che le prestazioni Inail sono soprattutto di lunga durata (rendite per inabilità e ai superstiti), e pertanto si protraggono ben oltre la data di riferimento del bilancio, l'entità degli impegni già sorti per l'Istituto (riserve tecniche) viene valutata tenendo conto delle somme che saranno erogate fino alla cessazione delle rendite, rendendo gli importi omogenei attraverso lo sconto finanziario al tasso tecnico (o tasso di attualizzazione) adottato nella misura del 2,5 per cento.

L'aumento delle riserve tecniche ha portato il saldo attuariale, a fine esercizio 2015, ad un importo pari a 524,1 ml (rispetto al valore negativo di - 69.5 ml del 2014), che ha consentito di raggiungere un grado di copertura del 101,9 per cento.

Infine, come già osservato nelle precedenti relazioni di questa Corte, permane l'esigenza di un riordino della *governance* dell'Istituto.

Con il d.l. n. 78/2010, convertito con modificazioni nella l. n. 122/2010, l'architettura istituzionale duale (caratterizzata dalla presenza di due organi collegiali, il consiglio di amministrazione ed il consiglio di indirizzo e vigilanza), è stata snellita mediante l'eliminazione del consiglio di amministrazione e la devoluzione al presidente dell'Istituto delle competenze prima attribuite al c.d.a., al duplice scopo di velocizzare i processi decisionali e di risparmiare sui costi di funzionamento.

L'istituzione dell'Oiv a seguito del d.lgs. n. 150/2009, con rilevanti attribuzioni di monitoraggio del sistema di programmazione e valutazione della *performance*, e di controllo strategico, nonché la presenza nella struttura organizzativa di alcuni comitati che gestiscono fondi speciali, hanno ulteriormente arricchito il complessivo assetto strutturale, con inevitabili riflessi anche sulla *governance* e sui diversi livelli di responsabilità.

In definitiva, l'attuale modello rappresenta comunque un assetto variamente articolato, non del tutto coerente con le esigenze di snellimento e di ottimizzazione delle *performance* istituzionali, specie con riferimento ai processi e alla loro formalizzazione.

A questo fine potrebbe essere utilmente considerata la reintroduzione dell'organo di amministrazione collegiale, opzione peraltro presente nelle proposte di legge presentate in Parlamento.

3.6 Ferrovie dello Stato italiane S.p.A. (esercizio finanziario 2015, determinazione n. 76 del 11 luglio 2017)

La gestione di Ferrovie dello Stato italiane S.p.A. per l'esercizio 2015 ha chiuso con un risultato netto positivo di Gruppo di 464 milioni di euro, con un miglioramento rispetto all'esercizio precedente di 161 milioni di euro (53 per cento), dovuto in massima parte alle novità fiscali in materia di deducibilità dei costi del personale dalla base imponibile IRAP e al taglio prospettico dell'aliquota IRES, con impatto positivo netto nell'esercizio sulla tassazione differita. I ricavi operativi di Gruppo dell'esercizio, pari a 8.585 milioni di euro, sono in

aumento di 195 milioni di euro (2,3 per cento) rispetto al 2014, mentre i costi operativi, pari a 6.610 milioni di euro, sono in aumento di 334 milioni di euro (5,3 per cento); il margine operativo lordo (EBITDA) si attesta a 1.975 milioni di euro, con un decremento pari a 139 milioni di euro (-6,6 per cento sul 2014) e il risultato operativo (EBIT), pari a 644 milioni di euro, registra un decremento di 15 milioni di euro (-2,3 per cento).

Il Patrimonio netto ammonta nel 2015 a 37,83 miliardi di euro, in incremento dell'1,39 per cento rispetto al 2014 (37,31 miliardi di euro). Il Capitale sociale risulta nel 2015 in significativa diminuzione rispetto al 2014, passando da 38,79 miliardi di euro a 36,34 miliardi di euro (-6,32 per cento), a causa dell'allineamento del capitale sociale di FSI al corrispondente valore del patrimonio netto, dopo aver utilizzato integralmente le riserve esistenti (di 307,6 milioni di euro) a copertura delle perdite pregresse portate a nuovo (di 2,85 miliardi di euro).

Con riferimento ai principali ambiti in cui opera il Gruppo, il settore "Trasporto" registra nel 2015 ricavi operativi pari a 6.941 milioni di euro (+2,3 per cento sul 2014), con un risultato netto dell'esercizio positivo per 226 milioni di euro, con un aumento di 134 milioni di euro rispetto al 2014 (+145,7 per cento).

Il settore "Infrastruttura" chiude il 2015 con ricavi operativi pari a 2.527 milioni di euro, in linea con il risultato del 2014 e un risultato netto di esercizio di 111 milioni di euro, in diminuzione del 14 per cento rispetto al 2014.

La Corte evidenzia la necessità di adottare, nell'ambito dei contratti di programma, strumenti e misure che possano ulteriormente incrementare la *performance* del Gestore dell'infrastruttura. Occorre, poi, individuare soluzioni atte a ridurre il volume dei crediti commerciali e finanziari iscritti a bilancio, gran parte dei quali è riconducibile a enti pubblici, tra cui le Regioni, causati dalla lunghezza dei tempi di liquidazione dei corrispettivi. Si evidenzia, ancora, l'esigenza di accelerare la progettazione e la realizzazione delle opere già da tempo finanziate.

Considerata la delicata situazione economico-finanziaria in cui versa la società Ferrovie del sud-est e servizi automobilistici, di recente acquisizione, al fine di salvaguardare gli equilibri di bilancio, è necessario che il collegio sindacale di FSI monitori e vigili sull'andamento del piano di risanamento e rilancio industriale intrapreso, nonché sulle misure necessarie ad evitare effetti traslativi dei rischi economici e finanziari sul Gruppo.

3.7 RAI - Radiotelevisione italiana S.p.A. (esercizio 2015, determinazione n. 81 del 18 luglio 2017).

La relazione riferisce al Parlamento in merito ai risultati del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della RAI S.p.A. e del Gruppo per l'esercizio 2015.

La Corte ha evidenziato gli interventi normativi che nell'esercizio in esame hanno inciso sull'assetto organizzativo della società, in particolar modo la legge 28 dicembre 2015, n. 220, recante "Riforma della Rai e del servizio pubblico radiotelevisivo" la quale ha previsto, fra l'altro, che il rinnovo del contratto nazionale di servizio tra il MISE e Rai venga stipulato con cadenza quinquennale e non più triennale, incidendo, altresì, sulla struttura della *governance*.

La Rai, inoltre, dal 2016 (ma con decorrenza 2018), è stata inclusa nell'elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato, individuate ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (legge di contabilità e di finanza pubblica) e successive modificazioni nella sezione "Amministrazioni centrali - Enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali".

La Corte ha segnalato, infine, che, a seguito dell'emissione del prestito obbligazionario e della quotazione sul mercato regolamentato irlandese avvenuta il 28 maggio 2015, la Rai ha acquisito lo *status* di Ente di Interesse Pubblico (EIP).

In merito alle risultanze gestionali ed economiche della RAI e del Gruppo la Corte rileva per il 2015 un miglioramento rispetto al precedente esercizio ed evidenzia che si tratta del primo anno in cui la società ed il Gruppo applicano per la redazione del proprio bilancio gli *International Financial Reporting Standards* "IFRS" o "principi contabili internazionali".

La società Rai chiude il bilancio con una perdita di 45,9 milioni di euro, in miglioramento rispetto al 2014 (-203,4 milioni di euro). Diversamente, il bilancio per l'esercizio 2014 riportava un utile di 47,8 milioni di euro, in quanto redatto secondo i principi contabili nazionali.

I ricavi totali hanno subito una leggera flessione (-0,6 per cento pari a 14,4 milioni di euro), passando da 2.349,7 milioni di euro nel 2014 a 2.335,3 milioni di euro nel 2015.

Le entrate derivanti dal pagamento del canone radiotelevisivo (1.588,1 milioni di euro nel 2014 e 1.637,5 milioni di euro nel 2015) hanno posto in risalto un aumento percentuale del 3 per cento (+49,4 milioni di euro).

I proventi pubblicitari della società sono stati pari a 585,5 milioni di euro, con una diminuzione di 10,7 milioni (-1,8 per cento) rispetto all'esercizio precedente.

Sull'opposto versante la società Rai ha sopportato costi complessivi per 2.251,7 milioni di euro che presentano, rispetto all'esercizio 2014, un decremento di 77,3 milioni di euro (-3,3 per cento) dovuto soprattutto alla assenza di costi relativi ai grandi eventi sportivi tenutisi nel 2014.

Il costo del personale di Rai S.p.A. ammonta a 888,3 milioni di euro, in diminuzione rispetto al 2014 (913,8 milioni di euro) di 25,5 milioni di euro (-2,8 per cento).

La struttura patrimoniale della società ha posto in evidenza un patrimonio netto 2015, pari a 811,8 milioni di euro, in diminuzione rispetto all'esercizio 2014 (828,3 milioni di euro). Il volume dei debiti finanziari verso banche ha registrato la consistenza di 51 milioni di euro, mentre nel 2014 ammontava a 356 milioni di euro. Tale miglioramento, secondo la Corte, è solo apparente, essendo stato determinato dall'emissione obbligazionaria di 350 milioni di euro avvenuta nel mese di maggio 2015, operazione che ha permesso il rimborso anticipato di un finanziamento di 295 milioni di euro di durata inferiore.

Per quanto riguarda le risultanze del gruppo Rai, si registra una perdita di 25,6 milioni di euro, in diminuzione rispetto a quella del 2014 (-175,8 milioni di euro).

I ricavi totali hanno evidenziato, in opposta tendenza alle risultanze registrate per la società Rai, un incremento di 3,9 milioni di euro (+0,2 per cento) nei confronti del 2014, passando da 2.489,2 milioni di euro a 2.493,1 milioni di euro nel 2015 in relazione al peso crescente di Rai Com.

Anche per il gruppo Rai i ricavi derivanti dalla pubblicità hanno registrato una flessione, pari a 14,6 milioni di euro, rispetto al 2014 (-2,2 per cento).

I costi operativi, pari complessivamente a 1.965,6 milioni di euro, hanno posto in luce un decremento, rispetto all'esercizio 2014, di 107,6 milioni di euro (-5,2 per cento).

Il costo del personale è risultato pari a 976,5 milioni di euro, in contrazione rispetto al 2014 (1.001,1 milioni di euro) di 24,6 milioni di euro (-2,5 per cento).

Nel 2015 si è registrata una diminuzione del 1,4 per cento del patrimonio netto che è stato pari a 492,8 milioni di euro (499,8 milioni di euro nel 2014). La Corte ha ribadito, infine, la necessità che l'azienda attivi comunque ogni misura organizzativa, di processo e gestionale idonea ad eliminare residue inefficienze e sprechi, proseguendo, laddove possibile e conveniente, nel percorso di internalizzazione delle attività.

3.8 Poste italiane S.p.A. (esercizio finanziario 2016, determinazione n. 116 del 12 dicembre 2017)

Nel 2016 i risultati del bilancio d'esercizio di Poste italiane S.p.A. permangono complessivamente positivi: l'utile raggiunge i 625 ml, superiore di 174 ml al risultato del 2015. Alla realizzazione di tale risultato hanno contribuito l'utile di 568 ml realizzato dal Patrimonio Separato BancoPosta, l'iscrizione in bilancio di dividendi dalle società controllate per 423 ml e proventi non ricorrenti per 121 ml dovuti alla cessione della quota detenuta in Visa Europe Ltd.

I ricavi totali si sono attestati a 9.295 ml, in crescita del 2,8 per cento sul precedente esercizio.

A fine 2016 il patrimonio netto di Poste italiane S.p.A. si è ridotto a 6.160 ml e risulta diminuito di 1.486 ml rispetto al precedente esercizio, per effetto della variazione negativa delle riserve di *fair value* e di *cash flow hedge*.

Nel primo anno successivo alla quotazione, il titolo di Poste italiane ha riportato una perdita media rispetto al valore di emissione di circa il 10 per cento; tuttavia tale andamento si è realizzato in un contesto di mercato particolarmente critico, specie con riferimento al settore bancario.

Anche dopo la conclusione del processo che ha portato alla quotazione in borsa delle azioni di Poste italiane (27 ottobre 2015) è proseguita l'azione di revisione della *governance* avviata nella prospettiva della quotazione, anche per aderire alle disposizioni delle autorità di Vigilanza, con particolare riferimento alle attività condotte per il tramite del Patrimonio Destinato BancoPosta.

Nell'ambito del programma di privatizzazioni di società partecipate dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, nel corso dell'anno è stato avviato un processo per alienare una quota ulteriore della partecipazione detenuta, che tuttavia non è stato portato a conclusione.

Il 20 ottobre 2016 una quota pari al 35 per cento del capitale sociale è stata conferita a Cassa Depositi e Prestiti.

Nel corso dell'anno sono state compiute operazioni rilevanti di acquisizione e dismissione di partecipazioni nell'ambito delle strategie del Piano industriale. E' stata avviata l'acquisizione di una quota di SIA, società operante nel settore dei pagamenti, e realizzata la cessione del capitale della Banca del Mezzogiorno a Invitalia S.p.A. Inoltre Poste italiane ha partecipato alla procedura competitiva per l'acquisto dell'intero capitale sociale di Pioneer Global Asset Management S.p.A.; tuttavia l'aggiudicazione è avvenuta nei confronti di un diverso competitore.

Nell'anno i Servizi Postali hanno realizzato ricavi in flessione del 4 per cento che si riduce allo 0,4 per cento per effetto della realizzazione di un'entrata di 109 ml per compensi del servizio universale relativa a crediti pregressi. I Servizi BancoPosta hanno conseguito ricavi in crescita (0,5 per cento) rispetto all'esercizio 2015. I costi ammontano a 8.495 ml e sono in crescita dello 0,9 per cento in relazione all'aumento del costo del lavoro.

Il costo del lavoro in Poste italiane rappresenta la maggior parte dei costi della produzione (72,3 per cento) ed ammonta nel 2016 a 6.138 ml. Tra gli oneri relativi è inclusa la quota per il programma di prepensionamento del personale che ha visto nel 2016 ben 5.727 uscite anticipate. Anche nell'esercizio decorso è proseguito il regime di carenza del rinnovo contrattuale scaduto dal 2012 e ciò ha contribuito ad un contenimento dei relativi costi. Il Gruppo Poste italiane — che include Poste italiane S.p.A. (Capogruppo) e le società da essa controllate sia direttamente che indirettamente — ha chiuso l'esercizio con un utile di 622 ml, in crescita rispetto al risultato del 2015 (12,7 per cento).

I ricavi, pari a 33.112 ml, hanno registrato l'incremento del 7,7 per cento, riconducibile alla buona *performance* dei Servizi Assicurativi che realizzano la quota più rilevante del fatturato del Gruppo (72 per cento).

Nell'ambito del gruppo solo tre società, che operano nei settori logistico, postale e del trasporto, riportano bilanci in passivo e per due di esse si è reso necessario il sostegno finanziario della capogruppo e la condivisione di programmi di risanamento strutturale e operativo.

L'attività negoziale conclusa nell'anno ha generato una spesa pari a 1.842 ml, di cui 1.216 ml per atti soggetti all'applicazione del d.lgs. 50/2016.

In merito alla tipologia degli atti conclusi, si rileva un decremento di spesa per i contratti relativi ai settori di comunicazione, formazione e consulenza.

Per quest'ultima categoria, si riscontra una rilevante contrazione rispetto ai dati dei precedenti esercizi, nei quali erano maggiormente avvertite le esigenze connesse ai processi derivanti dalla quotazione in borsa, conclusa nel corso dell'anno.

Con riferimento agli enti aventi analoga struttura e chiamati alla medesima funzione istituzionale, si riportano di seguito, in forma aggregata, le valutazioni di sintesi risultanti dalle singole relazioni della Sezione.

3.9 Parchi nazionali

La l. n. 394 del 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 l. n. 70 del 1975 e, conseguentemente, alle norme sull'ordinamento contabile di cui al d.P.R. n. 97 del 2003 (peraltro in corso di revisione, in attuazione del d.lgs. n. 91 del 2011 in materia di armonizzazione degli ordinamenti contabili delle amministrazioni pubbliche, di cui all'articolo 1, comma 2, della l. n. 196 del 2009, ad esclusione delle regioni, degli enti locali, dei loro enti ed organismi strumentali e degli enti del Servizio sanitario nazionale).

Attualmente, gli Enti parco nazionali operativi ed assoggettati al controllo della Sezione sono 23; l'Ente parco nazionale del Golfo di Orosei e del Gennargentu, pur essendo stato da tempo istituito (d.P.R. 30 marzo 1998), non è divenuto ancora operativo.

Un altro Ente parco nazionale, quello dell'Isola di Pantelleria, è stato istituito con il d.P.R. 28 luglio 2016 (a giugno 2017 il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ha nominato un Commissario straordinario fino al 31 dicembre 2017 e comunque non oltre la nomina del Presidente); pertanto la Sezione, una volta che l'Ente sarà divenuto operativo con la nomina degli organi e l'attribuzione delle risorse finanziarie a carico del bilancio dello Stato, come previsto dall'art.3, dovrà pronunciarsi in merito alla sussistenza delle condizioni per la sottoposizione al proprio controllo.

Nel corso dell'esercizio trascorso è stato approvato il referto relativo alla gestione 2013 di un ente, la cui configurazione giuridica è stata oggetto di un articolato intervento normativo, prima mutandone la forma giuridica in consorziale e poi, dal febbraio 2017, disponendone la soppressione.

Nel 2018 la Sezione riferirà sulla gestione 2014, 2015 e 2016 degli Enti parco nazionali con un unico documento i cui contenuti, in un'ottica di interpretazione e visione generale dell'intero raggruppamento, saranno caratterizzati dalla presenza di dati comparativi corredati da una valutazione sintetica degli stessi, comprendente anche aspetti più meramente gestionali, qualificati attraverso un'analisi delle attività e dei risultati economico-finanziari.

Il settore continua 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 del 1991, degli strumenti di pianificazione del territorio e delle attività (Piano per il parco, Regolamento del parco, Piano pluriennale economico e sociale), in gran parte dovuta 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 l'azzeramento dei finanziamenti degli enti territoriali, la scarsissima rilevanza delle entrate proprie;
- i ritardi, talvolta considerevoli, nella ricostituzione degli organi di amministrazione, alla scadenza dei relativi mandati;
- 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. Tali problematiche appesantiscono una situazione già critica per effetto dell'andamento declinante, nella maggioranza degli enti parco, dei risultati economico-finanziari, con saldi spesso negativi o in peggioramento.

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

Va segnalato che era in corso, prima dell'intervenuta fine della legislatura, *l'iter* parlamentare di approvazione di una nuova normativa in materia (d.d.l. 119-1004-1034-193 I -2012-B recante "Modifiche alla legge 6 dicembre 1991, n. 394, e ulteriori disposizioni in materia di aree protette") contenente innovazioni profonde del quadro ordinamentale anche sotto il profilo finanziario-contabile. E' auspicabile che nella prossima legislatura permanga la volontà politica di ridisegnare l'assetto ordinamentale del settore che presenta allo stato, come detto, molteplici criticità.

3.10 Enti di ricerca e formazione

Nel novero degli enti soggetti al controllo della Sezione, 22 sono quelli di ricerca e 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.

Dei predetti enti, 20 sono stati interessati dal riordinamento disposto col d.lgs. 25 novembre 2016, n. 218 che, in particolare, ha previsto l'obbligo di adeguare gli statuti ed i regolamenti ai principi di matrice comunitaria contenuti nella Carta europea dei ricercatori e nel Codice di condotta per l'assunzione dei ricercatori.

A decorrere dal 2018 i Ministeri vigilanti sono tenuti, entro il mese di aprile di ciascun anno, ad effettuare il monitoraggio sull'attuazione delle prescrizioni.

Sotto il profilo finanziario-contabile, che investe più direttamente l'attività di referto di questa Sezione, il decreto legislativo di riforma ha previsto l'adozione di regolamenti di amministrazione, finanza e contabilità in conformità ai principi in materia di armonizzazione contabile contenuti nel d.lgs. n. 91 del 2011; pertanto, i 20 enti in questione sono tenuti a redigere il piano integrato dei conti, finanziario ed economico-patrimoniale, a riclassificare la spesa per missioni e programmi ed, infine, a predisporre il piano degli indicatori e risultati attesi di bilancio.

Come già in precedenza indicato, in attuazione dell'art.14 del medesimo d.lgs. n. 218 del 2016, a partire dall'esercizio 2017, le modalità di controllo sono divenute quelle dell'art.

12 della l.n. 258 del 1959 in luogo di quelle dell'art. 2, per cui la Sezione è stata impegnata nel corso del 2017 ad approvare le determinazioni contenenti le relative prescrizioni operative.

La gestione finanziaria di detti 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.

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

Tra gli enti di ricerca e formazione ve ne sono taluni di grandi dimensioni e di notevole rilevanza economica e sociale, che presentano problematiche ordinamentali e gestionali anche per la complessità del quadro normativo entro cui si collocano.

3.11 Autorità portuali

Come in precedenza indicato, le Autorità portuali, enti pubblici non economici di rilevanza nazionale, sono state interessate nel 2016 dalla riforma introdotta con il decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 169, recante *"Riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le Autorità portuali di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84, in attuazione dell'articolo 8, comma 1, lettera f), della legge 7 agosto 2015, n. 124"*. Tale decreto ha novellato la legge 28 gennaio 1994, n. 84 (*"Riordino della legislazione in materia portuale"*) che, alla luce del lungo lasso di tempo trascorso dalla sua entrata in vigore, aveva iniziato a manifestare i propri limiti, anche in relazione alle nuove esigenze emerse nel mercato marittimo in termini di infrastrutture e della connessa logistica, delineando le caratteristiche della nuova *governance* portuale nazionale. L'obiettivo principale della riforma è stato quello di definire un unico sistema portuale nazionale, in un'ottica di cooperazione e non di competizione tra le diverse Autorità locali.

Dei punti nodali della riforma si è data sintetica illustrazione nel paragrafo dedicato al quadro normativo.

Nei referti attinenti la gestione finanziaria delle Autorità portuali nell'esercizio 2016 e precedenti, deliberati nel 2017, al fine di aggiornare le informazioni concernenti gli aspetti ordinamentali e strutturali degli enti, la Corte ha monitorato attentamente il percorso di attuazione della riforma di cui al d.lgs. n. 169 del 2016, con riferimento alla progressiva operatività delle nuove strutture di *governance*, che ha portato tra la fine del 2016 e la prima metà del 2017 alla costituzione di tutte le AdSP previste, con l'eccezione dell'AdSP dei mari Tirreno Meridionale, Jonio e dello Stretto, comprendente le precedenti A.P. di Messina e di Gioia Tauro. Inoltre l'A.P. di Salerno, in base alle disposizioni del d.P.C.M. dell'11 gennaio 2017, ha mantenuto la propria autonomia finanziaria ed amministrativa fino al 31 dicembre 2017.

Nel luglio 2017 si è insediata la Conferenza nazionale di coordinamento delle Autorità di Sistema Portuale, presieduta dal Ministro delle infrastrutture, organismo istituito dalla riforma e a cui sono demandate le scelte strategiche di indirizzo per la portualità nazionale in tema di infrastrutture, programmazione, promozione internazionale e innovazione tecnologica, nonché la definizione di un Piano regolatore portuale nazionale.

Nel corso del 2017 è stata sottoposta a referto la gestione finanziaria del 2015 e del 2016 di 15 Autorità portuali per un totale di 20 esercizi esaminati, prendendo in esame gli aspetti peculiari delle singole gestioni.

Dall'esame dei risultati gestionali è emerso che, la maggioranza delle Autorità portuali presenta un saldo economico e di amministrazione positivo, malgrado i perduranti effetti della crisi economica internazionale.

Le entrate correnti delle AdSP sono costituite in larghissima misura dai proventi dei traffici passeggeri e mercantili, nonché dagli introiti per canoni demaniali. Gli interventi di manutenzione e riqualificazione delle infrastrutture portuali sono invece finanziati, in larga misura, dal capitale pubblico.

Anche nel corso del 2017 sono stati approfonditi alcuni temi che, nell'ambito delle istruttorie, era risultato non avessero trovato, da parte degli enti, univoche modalità applicative. Tra questi si segnala, in particolare, la questione della natura pubblica/privata del rapporto di lavoro dei dipendenti delle Autorità, sulla quale la Corte si è pronunciata affermando l'applicabilità della disciplina in materia di reclutamento del personale delle Amministrazioni pubbliche, in conformità ai principi costituzionali in materia. Tale orientamento è ora confermato dall'art. 6, comma 5, della legge n. 84/1994, nel testo modificato dal d.lgs. n. 169/2016, il quale espressamente dispone che le nuove AdSP sono tenute ad applicare i principi di cui al titolo I del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e devono pertanto adeguare i rispettivi ordinamenti ai predetti principi stabilendo, con propri provvedimenti, criteri e modalità per il reclutamento del personale dirigenziale e non dirigenziale nel rispetto dei principi di cui all'articolo 35, comma 3, del medesimo decreto legislativo. L'art. 6, comma 6, fa inoltre espresso riferimento all'assunzione del personale delle AdSP tramite procedure selettive di natura comparativa, secondo principi di adeguata pubblicità, imparzialità, oggettività e trasparenza.

La Corte si è inoltre soffermata più volte, nei diversi referti, sul tema del demanio marittimo, esprimendo l'avviso che i procedimenti di rilascio della concessione di un'area demaniale marittima debbano essere sottoposti ai principi di evidenza pubblica, conformemente alle norme comunitarie, le quali impongono, ogniqualvolta si fornisca un'occasione di lucro a soggetti operanti sul mercato, una procedura competitiva improntata ai principi di trasparenza e di non discriminazione; è stato anche richiamato, sul punto, il consolidato indirizzo giurisprudenziale, in particolare del Consiglio di Stato.

Infine, è stato oggetto di specifico esame il rispetto, da parte delle Autorità, degli adempimenti in tema di società partecipate, attraverso l'adozione dei Piani di razionalizzazione previsti dall'art.1, commi 611 e segg. della legge n. 190 del 2014, della Relazione sui risultati e, da ultimo, dei Piani di revisione straordinaria redatti ai sensi dell'art. 24 del d.lgs. n.175/2016 e succ. mod.

3.12 Enti assistenziali, culturali e ricreativi

Gli enti controllati dalla Corte dei conti, riconducibili a detta categoria, sono complessivamente n. 50. Di questi, 17 svolgono 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, in sede di referto al Parlamento sulla gestione 2015, sono emerse evidenti criticità economico-patrimoniali di carattere strutturale attinenti, in particolare, alla notevole esposizione debitoria di molte di esse per mutui o anticipazioni bancarie e alla erosione del patrimonio netto, che rendono problematico il raggiungimento dell'equilibrio strutturale imposto dal d.l. n.91 del 2013, convertito con modificazioni dalla legge n.112 del 2013 (c.d. "decreto Valore cultura").

Le fondazioni sono soggette a una disciplina di carattere pubblicistico e hanno una *governance* controllata dallo Stato che provvede alle assegnazioni di finanziamenti, attraverso il riparto dei fondi Fus, ma anche con assegnazioni mirate a specifiche esigenze. Un'attenuazione di questo approccio "centralista" è prevista solo per le Fondazioni cui venga

riconosciuta la "speciale autonomia". Con qualche importante eccezione, le Fondazioni dipendono quasi totalmente dai contributi pubblici, che, per la parte relativa alle Regioni e agli enti locali, sono in genere modesti, soprattutto se posti in relazione con il peso "politico" da questi rivestito all'interno di tali istituzioni culturali che hanno forte valenza simbolica nel territorio.

La partecipazione finanziaria dei privati e degli *sponsor* all'attività delle fondazioni è stata, finora, solitamente limitata, conseguenza di una insufficiente attività di *fund raising* da parte di molte fondazioni e della mancanza di un'efficiente politica pubblica di incentivazione dei finanziamenti privati sui quali l'istituzione dell'Art bonus" (previsto dal d.l. n.83/2014, convertito con modificazioni dalla l. n.106/2014) non sembra avere ancora dispiegato tutti i suoi auspicati effetti.

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.

Le fondazioni presentano costi strutturali eccessivi, soprattutto quelli per il personale, ma anche gli altri costi di produzione e gli oneri delle nuove produzioni sono quasi sempre elevati e non sufficientemente ammortizzati da un adeguato numero di rappresentazioni; essi appaiono certamente comprimibili senza comprometterne la qualità, in genere molto alta.

La riforma del settore ha posto inizialmente otto delle quattordici fondazioni lirico-sinfoniche nelle condizioni di dover presentare i Piani di risanamento - previsti dalla suddetta legge n.112 del 2013 per il triennio 2014-2016 e predisposti dal Commissario straordinario di Governo - al fine di poter concedere un prestito a tasso agevolato per estinguere o ristrutturare la loro consistente esposizione debitoria, imponendo la riduzione dell'organico e dei costi del personale, incidendo, in particolare, sui contratti integrativi e l'aumento della produzione, e riportare le fondazioni interessate in situazione di attivo patrimoniale e di equilibrio del conto economico entro l'esercizio 2016.

Il d.l. n.133 del 2016, convertito dalla legge n.160 del 2016, ha successivamente introdotto elementi di maggiore flessibilità nel percorso di risanamento delle fondazioni lirico-sinfoniche che hanno presentato un Piano di risanamento. In particolare, sostituisce il previgente riferimento al raggiungimento dell'equilibrio strutturale del bilancio sotto il profilo patrimoniale ed economico-finanziario con quello del pareggio economico in ciascun esercizio e del tendenziale equilibrio patrimoniale e finanziario entro il 2018. Da ultimo, il comma 355 della legge n. 208 del 2015 (legge di stabilità per il 2016) ha previsto che le fondazioni che hanno presentato il Piano di risanamento, ai sensi della legge n. 112 del 2013, sono tenute ad integrare lo stesso per il triennio 2016-2018.

Attualmente alle otto Fondazioni assoggettate a Piano di rientro, la situazione di alcune delle quali, come visto, appare peraltro in miglioramento, si è aggiunta la Fondazione Arena di Verona che, in relazione alla sua situazione patrimoniale e di bilancio ha optato per il ricorso alle procedure di risanamento riaperte dalla legge di stabilità per il 2016.

Le riforme intervenute nel settore sembrano volte ad operare una selezione tra le Fondazioni strutturalmente sane e ben gestite, quelle che presentano margini apprezzabili per un recupero di efficienza e l'uscita dalla crisi e, infine, quelle che non appaiono nelle condizioni di poter continuare ad operare in una prospettiva sostenibile da un punto di vista sia patrimoniale sia economico. È dunque verosimile che il sistema delle 14 Fondazioni sia destinato a una revisione e, in questo senso, il termine del 2018, alla fine del nuovo periodo concesso alle procedure di risanamento, segnerà probabilmente uno spartiacque. Appare comunque auspicabile introdurre nel quadro operistico nazionale correttivi e incentivi che spingano le Fondazioni a creare sistemi integrati a livello regionale o interregionale, coinvolgendo anche i teatri di tradizione, e perfino una rete nazionale, facilitata anche dalla

rapidità dei collegamenti ferroviari. In tal modo potrebbe realizzarsi un'ottimizzazione dell'offerta che non mortifichi una sana competizione, a sua volta però non basata su produzioni costose e poco sostenibili. Ne potrebbero derivare benefici a livello di riduzione dei costi, di aumento della produzione e di ampliamento dei bacini di utenza.

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.

3.13 Casse previdenziali professionali private

Nel corso del 2017, come compito d'Istituto, è proseguita l'attività della Corte sul controllo delle Casse previdenziali privatizzate, che sono peraltro incluse 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.

Una particolare attenzione viene prestata nei referti alla sostenibilità della gestione previdenziale, che si fonda sostanzialmente sul rapporto tra contribuzione ed erogazione delle prestazioni.

Nonostante gli interventi di riforma attuati dalle Casse sui requisiti delle prestazioni pensionistiche abbiano garantito, per la maggior parte di esse, proiezioni attuariali in sostanziale equilibrio, anche in forza dei rendimenti patrimoniali, emergono ancora per taluni enti elementi di forte criticità, dovuti, in particolare, alla costante flessione del livello di copertura delle prestazioni previdenziali da parte delle sole entrate contributive.

La Sezione, inoltre, ha proseguito nell'attento monitoraggio della composizione degli *asset* patrimoniali, che sono garanzia della sostenibilità a lungo termine della gestione, non mancando di rinnovare l'invito 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 sia ancora in fase di approvazione.

Nelle relazioni al Parlamento la Corte fornisce elementi di conoscenza e valutazione sugli adempimenti relativi alle misure di contenimento e razionalizzazione della spesa, di cui anche le Casse privatizzate sono destinatarie. In tale ambito, è da evidenziare come la Corte costituzionale, con sentenza n. 7 dell' 11 gennaio 2017, nel giudizio promosso su istanza di una cassa privatizzata, si sia pronunciata dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni con legge 7 agosto 2012, n. 135, nella parte in cui prevede che le somme derivanti da riduzioni di spesa ivi previste siano versate annualmente ad apposito capitolo del bilancio dello Stato. Peraltro, avvalendosi della facoltà prevista dal decreto legge 24 aprile 2014, n. 66 (convertito nella legge 23 giugno 2014, n. 89), le Casse privatizzate hanno provveduto a riversare ad apposito capitolo del bilancio dello Stato il 15 per cento della spesa complessiva per consumi intermedi sostenuta nell'anno 2010, in sostituzione di tutta la normativa vigente in materia di contenimento della spesa pubblica, cui fa riferimento la sentenza della Corte costituzionale.

4. Audizioni parlamentari

Durante il 2017 la Sezione di controllo sugli enti è stata impegnata in tre audizioni su temi di particolare rilievo. Nel corso delle sedute dinanzi alle competenti Commissioni

parlamentari sono stati presentati documenti ampiamente illustrativi delle tematiche d'interesse e sono stati sentiti il Presidente ed alcuni magistrati, i quali hanno fornito specifici elementi di valutazione in ordine agli argomenti trattati.

Si segnalano al proposito le seguenti audizioni:

- Audizione presso la Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi - marzo 2017;

- Audizione parlamentare sul conto consuntivo 2015 dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL) - Commissione parlamentare di controllo sull'attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale - giugno 2017;

- Audizione parlamentare sulle modifiche all'ordinamento e alla struttura organizzativa dell'Istituto nazionale della previdenza sociale e dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro - XI Commissione (Lavoro pubblico e privato) della Camera dei deputati-luglio 2017.

5. SICE (Sistema Informativo Controllo Enti)

Sotto il profilo organizzativo interno, a conclusione del progetto di reingegnerizzazione del sistema informatico della Sezione e della relativa fase di sperimentazione dello stesso effettuata nel corso dell'anno trascorso, è diventato operativo il nuovo Sistema Informativo Controllo Enti (SICE). Esso assicura un supporto operativo di significativa utilità per tutte le attività del controllo, consentendo agli Uffici la realizzazione di indagini più sofisticate e in tempi decisamente più ridotti, mediante, ad esempio, la produzione “automatica” degli allegati alle Relazioni sui bilanci degli enti (circa 230 enti) e della documentazione a supporto delle attività dei revisori; ciò consente di concentrare maggiormente l'attenzione sulle attività specifiche del controllo e dell'analisi dei dati a disposizione.

Nel dettaglio, l'obiettivo della parte “gestionale” del SICE è consentire una più moderna ed efficace interazione tra la Sezione controllo enti e gli enti da essa controllati, proponendosi come strumento per l'acquisizione elettronica dei dati di bilancio e di ulteriori informazioni integrative, definite sulla base delle esigenze di controllo e dell'esperienza storica della Sezione, a corredo dell'istruttoria. Il sistema consente sia la trasmissione dei dati mediante flusso informatico automatizzato, sia mediante inserimento manuale da interfaccia *web*. Sono state realizzate le funzionalità per l'acquisizione e la gestione di documenti firmati digitalmente per consentire il deposito, da parte degli enti controllati dalla Sezione, dei rendiconti finanziari firmati digitalmente.

Il SICE consente di acquisire dati, in formato elaborabile, e documenti, anche con firma digitale; garantisce la piena compatibilità dei propri schemi di bilancio con il formato di trasmissione XBRL, secondo la tassonomia ufficiale già adottata da Infocamere; consente l'acquisizione degli schemi di bilancio tramite l'importazione di un predefinito file excel, prodotto dal SICE e compilato dall'ente; promuove, sul piano strategico generale, l'armonizzazione dei bilanci e l'adozione e diffusione di tassonomie XBRL per i bilanci; attualmente, la Corte dei conti è partner di XBRL ITALIA.

Il SICE è stato un progetto pilota nell'utilizzo di XBRL, quale *standard* di acquisizione e validazione dei bilanci degli Enti Pubblici, e la Corte è stata tra i pionieri, in Italia e in Europa, nell'utilizzo di tale *standard* di trasmissione dei bilanci.

Allo scopo di agevolare gli enti nella compilazione dei dati richiesti dal SICE, sono state realizzate funzionalità per l'acquisizione sia mediante caricamento di file excel, che utilizzando le specifiche tassonomie XBRL. Per consentire, inoltre, il deposito in formato

XBRL dei bilanci redatti secondo le nuove disposizioni dettate dal decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 139, è stata introdotta nel sistema applicativo SICE una nuova tassonomia, che recepisce sia le modifiche apportate alla disciplina civilistica dei bilanci di esercizio dalla predetta disposizione normativa, sia gli aggiornamenti ai principi contabili sviluppati dall'organismo italiano di contabilità (OIC). Tale tassonomia trova applicazione per i bilanci relativi agli esercizi finanziari aventi inizio a partire dal 1° gennaio 2016.

CAPITOLO VII

CORTE DEI CONTI E SISTEMA DELLE AUTONOMIE

1. Profili generali

Il ruolo fondamentale che la Corte dei conti ha assunto a presidio degli equilibri finanziari e della regolarità della gestione degli enti appartenenti al sistema delle autonomie, in un periodo di crisi della finanza pubblica come quello attuale, traspare dalla rilevanza delle deliberazioni assunte dall'apparato di controllo impegnato in tale funzione che verte essenzialmente sul binomio Sezione delle autonomie – Sezioni regionali di controllo.

Attraverso l'elaborazione di referti, linee guida e deliberazioni di indirizzo e orientamento sulle più significative problematiche della finanza regionale e locale, la Sezione delle autonomie ha assunto un ruolo di rilievo istituzionale fondamentale per il corretto funzionamento del sistema di finanza pubblica, che vede nei suoi apporti conoscitivi e nella capacità di orientamento delle attività di controllo esercitate sul territorio, un ausilio indispensabile ai diversi livelli territoriali di governo, per garantire una più efficace gestione delle risorse.

Le Sezioni regionali, invece, sono impegnate nelle attività di controllo, in aggiunta a quelle consultive, indirizzate, oltre che alla tecnostuttura, agli organi consiliari degli enti territoriali, al fine di completare il processo virtuoso che fa della deliberazione di controllo un atto non finale, ma strumentale alla ricostituzione della correttezza delle gestioni, orientando quindi i comportamenti futuri.

In uno scenario economico-finanziario sempre più caratterizzato dall'esigenza di accompagnare il consolidamento dei conti pubblici con misure espansive dirette a stimolare gli investimenti, la Corte dei conti ha ampliato l'orizzonte delle proprie analisi sugli equilibri finanziari e sulla sana gestione delle risorse degli enti territoriali, avviando valutazioni di ordine più generale sul funzionamento del sistema di finanza pubblica locale e sui processi di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali.

Per assolvere efficacemente al suo ruolo di indirizzo del sistema dei controlli e di valutazione generale delle politiche finanziarie e di bilancio a livello territoriale, la Sezione delle autonomie ha dato impulso alle verifiche circa l'adeguatezza dei meccanismi di monitoraggio previsti per valutare i risultati ottenuti nelle diverse politiche pubbliche, valorizzando l'impiego di più adeguati indicatori di risultato degli interventi adottati ed implementando le valutazioni della rispondenza della gestione agli obiettivi programmatici.

Tale modalità di approccio risulta di fondamentale rilievo in un contesto in cui le modifiche del quadro economico-finanziario legate alla crescita del PIL reale per l'anno 2017

(previsto all'1,5 per cento) hanno spinto il Governo ad attenuare il carattere restrittivo della politica di bilancio per il conseguimento del pareggio strutturale. Nel tentativo di rafforzare la ripresa in atto e riassorbire più celermente gli elevati livelli di disoccupazione, le iniziative adottate per liberare risorse dal peso eccessivo dell'imposizione fiscale e per rilanciare gli investimenti potrebbero, infatti, perdere, in parte, la loro funzione propulsiva qualora si adottassero misure non coerenti con gli obiettivi, come talvolta accaduto in passato.

In questo scenario va rilevato che la Corte costituzionale (sent. n. 247/2017) ha rimarcato il pericolo concreto *“che l'accentuarsi della complessità tecnica della legislazione in materia finanziaria possa determinare effetti non in linea con il dettato costituzionale e creare delle zone d'ombra in grado di rendere ardua la giustiziabilità di disposizioni non conformi a Costituzione”*.

Ulteriore monito del Giudice costituzionale è rivolto alla scarsa accessibilità di informazioni da parte delle collettività amministrative, in ordine alla quale la determinazione delle risorse disponibili e degli obiettivi in concreto programmati non può andare disgiunta da una rappresentazione omogenea, puntuale, completa e trasparente della complessa interdipendenza esistente tra fattori economici, politiche di bilancio e responsabilità politica delle strategie finanziarie adottate ai vari livelli di governo.

In questa prospettiva, i compiti di coordinamento e di indirizzo interpretativo che la Sezione delle autonomie assolve nei confronti delle Sezioni regionali di controllo competenti a pronunciarsi sulle richieste di parere in materia di contabilità pubblica, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, assumono una valenza divulgativa di maggiore pregnanza, in quanto contribuiscono ad esplicitare le finalità sottese al processo di riforma dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio degli enti territoriali, voluto dal d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, come integrato e corretto dal d.lgs. 10 agosto 2014, n. 126.

Sotto il profilo divulgativo, infatti, le pronunce di orientamento della Sezione assumono particolare rilievo anche nel favorire la diffusione di elementi informativi e valutativi in ordine alle problematiche connesse al processo di armonizzazione dei bilanci, evidenziandone le soluzioni attuative, le misure correttive da adottare, i rischi collegati ad un'applicazione non coerente dei principi contabili ed il relativo impatto sugli equilibri economici e finanziari.

Ulteriore supporto di analisi, contributi e valutazioni in ordine al più generale funzionamento del sistema di finanza pubblica locale e dei processi di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali è offerto dalla Sezione con i referti al Parlamento, che si giovano degli esiti dei controlli effettuati dalle Sezioni regionali e delle ricognizioni condotte, anche in termini comparativi, sul livello dei servizi fondamentali nei diversi ambiti applicativi.

Particolare rilevanza, nel processo di armonizzazione contabile, assume la tenuta dal 2017 della contabilità economico patrimoniale anche ai fini dell'adozione, dal 2018, del bilancio consolidato da parte di tutti gli enti territoriali con i loro organismi partecipati, tappa fondamentale non solo in quanto potenzia significativamente gli strumenti informativi e di valutazione a disposizione degli enti e delle collettività amministrative, ma in quanto costituisce attuazione della direttiva 2011/85/UE, con riferimento all'implementazione di un sistema di contabilità integrata.

I dati contabili confluiscono nella Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP), nuovo sistema informativo previsto dall'art. 13 della legge n. 196/2009, che dal 2017 ha iniziato ad acquisire un flusso articolato di dati che la Corte potrà utilizzare per le analisi finanziarie ed economico-patrimoniali sulle gestioni degli enti territoriali.

Con la trasmissione dei bilanci consolidati degli enti territoriali alla BDAP si avvia, dunque, la fase conclusiva del processo di armonizzazione contabile, in quanto si realizza l'obiettivo di acquisire, aggregare e consolidare bilanci omogenei, al fine di assicurare un più efficace controllo e monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica. Il conseguimento di

tale traguardo ha significato il superamento di non poche difficoltà connesse all'adozione della contabilità economico-patrimoniale, che gli enti hanno ripetutamente chiesto di rinviare, ottenendo da ultimo, per effetto dell'art. 18, comma 3-*quater*, del d.l. n. 50/2017, l'ennesima proroga (al 31 luglio 2017) del termine per l'approvazione del conto economico e dello stato patrimoniale relativi all'esercizio 2016, che si accompagna alla facoltà di proroga concessa fino al 2017 agli enti locali con popolazione inferiore a 5.000 abitanti dall'art. 232 TUEL.

Le molteplici criticità che gli enti devono ancora affrontare nell'applicazione di alcuni istituti dell'armonizzazione contabile hanno indotto il legislatore a rivedere ulteriormente la normativa per garantire una maggiore sostenibilità della riforma contabile e per portare a termine il percorso di risanamento finanziario intrapreso dagli enti in crisi di liquidità.

Con la legge di bilancio n. 205/2017 è stata, quindi, concessa alle Regioni che non hanno ancora approvato il rendiconto dell'esercizio 2014 la facoltà di provvedere nuovamente, entro il 30 giugno 2018, al riaccertamento straordinario dei residui (comma 783); analoga facoltà è stata concessa anche ai Comuni che non hanno ancora provveduto al riaccertamento straordinario o che lo hanno fatto non correttamente, ripianando l'eventuale maggiore disavanzo in quote costanti entro l'esercizio 2044 (comma 848) e rimodulando o riformulando il piano di riequilibrio finanziario pluriennale al fine di tener conto degli esiti del predetto riaccertamento straordinario (comma 849). Tale ultima disposizione segue ad analoga agevolazione concessa dall'art. 36 del d.l. n. 50/2017 agli enti locali dissestati, che ora hanno la facoltà di presentare un'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato entro un massimo di cinque anni anziché quattro.

Allo stesso tempo, anche alle Regioni che si impegnano a riquilibrare la propria spesa attraverso il progressivo incremento degli investimenti è concessa la facoltà di rideterminare il piano di rientro dal disavanzo 2014 e 2015 in venti anni anziché in dieci (commi 779 e ss.).

L'insieme di queste agevolazioni impatterà sensibilmente sulle attività delle Sezioni regionali di controllo e, di riflesso, su quelle della Sezione delle autonomie, chiamate ad effettuare il necessario riaccertamento dei presupposti giustificativi e dei conseguenti effetti applicativi.

Meritano un cenno, infine, le norme varate per una maggiore efficienza del pubblico impiego, come quelle dettate dal d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75 in materia di contrattazione integrativa o dal d.lgs. 20 luglio 2017, n. 118 in materia di licenziamento disciplinare. A queste si affiancano le disposizioni del d.lgs. 16 giugno 2017, n. 100 – integrative e correttive del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 in materia di società a partecipazione pubblica – e del d.lgs. 19 aprile 2017, n. 56, cosiddetto “Correttivo” al Codice dei contratti pubblici, alle quali fanno da corollario le disposizioni di cui agli artt. 3, 1-*bis* e 17-*quater* del d.l. 16 ottobre 2017, n. 148, convertito con modificazioni dalla legge 4 dicembre 2017, n. 172, in tema, rispettivamente, di estensione dello *split payment* a tutte le società controllate dalla P.A. e di sostegno alla progettazione degli enti locali.

Anche queste ultime disposizioni formeranno oggetto di attente e mirate analisi da parte della Corte, nell'ottica di una rappresentazione completa delle risultanze effettive della gestione e dei corretti equilibri di bilancio delle autonomie territoriali.

2. Contabilità armonizzata – BDAP – Sviluppo di nuovi sistemi informatici

Il 2017 è stato il secondo anno di applicazione della contabilità armonizzata che ha fatto registrare una progressione nella corretta applicazione del nuovo sistema contabile per la maggiore conoscenza dei meccanismi di gestione dei documenti contabili conseguita all'impatto concreto con le singole regole gestionali. Permangono incertezze e difficoltà

applicative anche se si vanno definendo meglio gli ambiti di maggiore resistenza ad un andamento fluido della riforma contabile. Questi sono rappresentati, sotto il profilo soggettivo, dai piccoli, ma numerosi, Comuni per i quali la quantità e la complessità degli adempimenti si confronta con una cronica carenza di risorse di personale; sotto il profilo oggettivo, viene in evidenza, invece, l'impatto sulla costruzione degli equilibri e sulla loro conservazione di alcune misure ispirate al principio della prudenza. Il peso degli accantonamenti, infatti, comporta in non pochi enti un irrigidimento dei bilanci nonostante l'ampia esclusione dai saldi di finanza pubblica che, sia pure a livello di sola stima, non sembra abbia spinto gli investimenti. Da più parti viene sollecitata una rivisitazione della struttura del saldo di finanza pubblica utile a consentire maggiore flessibilità nell'utilizzo di risorse provenienti dai risultati degli esercizi precedenti ed una valorizzazione della virtuosità delle gestioni.

La giurisprudenza della Corte costituzionale sta tracciando importanti solchi nell'interpretazione delle norme sulla nuova contabilità, dipanando i non pochi nodi che emergono a livello di tutti gli enti territoriali nell'applicazione dei nuovi istituti di programmazione e gestione finanziaria.

Molte difficoltà ha fatto registrare l'avvio della contabilità economico patrimoniale nella maggior parte degli enti, trattandosi di un approccio ad un sistema contabile che non ha una solida tradizione nella maggior parte degli enti territoriali. È, quindi, indispensabile lavorare per favorire la corretta tenuta di tale contabilità, tappa essenziale per il consolidamento dei bilanci tra gli enti e i loro organismi partecipati.

Sul cammino della riforma, va considerato il qualificato e costante lavoro di monitoraggio e di orientamento che svolgono organismi e gruppi di lavoro interistituzionali, come la commissione ARCONET, l'Osservatorio sulla finanza e la contabilità degli Enti locali, il gruppo di lavoro presso il Dipartimento del Tesoro, per le problematiche relative alle partecipazioni pubbliche. La presenza di rappresentanti della Sezione delle autonomie in questi organismi ha consentito lo sviluppo di proficue sinergie e la veicolazione di indirizzi di rilievo nell'applicazione del nuovo sistema di contabilità, volti al superamento delle prime incertezze operative.

Nella prospettiva è ragionevole confidare nel progressivo consolidamento delle conoscenze delle regole tecnico-contabili che potrà leggersi nei dati finanziari dei risultati delle gestioni e negli auspicati effetti di congruenza e coerenza tra dati e realtà gestionali, anche nella prospettiva di una più significativa rappresentatività della realtà economico-patrimoniale.

Un profilo di fondamentale importanza nella prospettiva del governo della finanza pubblica è la disponibilità di efficaci sistemi di rilevazione e di elaborazione di analisi dei conti degli enti territoriali.

La Corte dei conti, in accordo con il MEF, già nel 2016 ha fatto confluire nella BDAP il proprio progetto di acquisizione telematica dei conti degli enti in discorso, mettendo a disposizione il proprio *know-how*, con l'obiettivo di contenimento della spesa e di semplificazione degli oneri informativi a carico dei soggetti controllati. Nel 2017 è stato concluso un protocollo d'intesa con la Ragioneria Generale dello Stato, che prevede la costituzione di un comitato di governo, composto da rappresentanti della Sezione delle autonomie, della DGSIA e della Ragioneria. Quest'ultimo sarà una sede utile di confronto per gli ulteriori sviluppi della BDAP, anche ai fini del miglioramento della qualità del dato, sulla scorta degli esiti delle analisi svolte dalla Sezione.

Un'attività di grande impegno per la Sezione, svolta in proficua collaborazione con la DGSIA, è poi quella dello sviluppo di un sistema conoscitivo essenziale per l'adeguato svolgimento delle funzioni di controllo della finanza territoriale. Il gruppo di lavoro formato da magistrati e funzionari di elevata qualificazione professionale ha portato all'individuazione

dei requisiti di sistema attraverso lo studio del complesso apparato costituito dagli allegati al d.lgs. n. 118/2011, che detta le norme della contabilità armonizzata. Il nuovo conoscitivo, denominato Mon.E.T. (monitoraggio enti territoriali) è già stato collaudato per la prima fase di sviluppo e si sta lavorando all'implementazione di ulteriori funzionalità. Esso costituirà un utile strumento per l'elaborazione di analisi sulla base di tutti i dati presenti in BDAP.

Altra attività avviata nel 2017, sempre in collaborazione con la DGSIA è rappresentata dal nuovo sistema conoscitivo, denominato MO.PA.DT, in grado di processare e gestire la nuova struttura dei dati contabili provenienti dall'applicativo gestionale "Partecipazioni" del Dipartimento del Tesoro, utile a dare continuità al processo di refertazione annuale al Parlamento in materia di monitoraggio sugli organismi partecipati, anche con riferimento agli atti di ricognizione delle partecipazioni societarie a norma degli artt. 20 e 24 del d.lgs. n. 175/2016.

Inoltre un altro gruppo di lavoro, sempre insieme alla DGSIA, formato anche da magistrati e funzionari delle Sezioni regionali di controllo, sta lavorando per l'evoluzione del sistema informativo che, adeguandosi ai criteri dell'armonizzazione contabile, riunirà gli strumenti (S.I.QU.E.L. e CON.TE) in precedenza utilizzati per l'acquisizione delle necessità istruttorie per i controlli sugli enti locali e sulle Regioni.

3. Revisione straordinaria delle partecipazioni ex art. 24, d.lgs. n. 175/2016

La gestione poco oculata delle partecipazioni societarie da parte delle amministrazioni pubbliche ha reso indispensabile ed improcrastinabile l'intervento del legislatore volto non solo a regolare in maniera sistematica l'intera materia, ma anche a razionalizzare l'intero sistema partecipativo.

Nel contesto delle disposizioni recate dal d.lgs. n. 175/2016 (testo unico in materia di società a partecipazione pubblica) - essenzialmente volte a regolare i profili amministrativi connessi alla gestione, all'acquisto e al mantenimento di tali partecipazioni, nonché alla costituzione di nuove società pubbliche, in favore delle quali sono specificate le deroghe al regime privatistico - è stata disciplinata la revisione straordinaria delle partecipazioni societarie (art. 24).

Si tratta di un passaggio obbligato per l'effettiva ottimizzazione delle partecipazioni detenute, che la riforma prevede anche come adempimento a regime, mediante l'istituto della razionalizzazione periodica (art. 20).

Ai fini della revisione straordinaria assume rilievo la data del 30 settembre 2017, termine entro il quale le pubbliche amministrazioni hanno dovuto effettuare la ricognizione di tutte le partecipazioni possedute direttamente o indirettamente.

La Sezione delle autonomie, con deliberazione n. 19/SEZAUT/2017/INPR, ha emanato linee di indirizzo volte a favorire il corretto adempimento delle disposizioni in parola, con annesso il modello standard di atto di ricognizione e relativi esiti.

In questa occasione ha sottolineato da un lato, l'obbligatorietà della ricognizione (la legge usa il termine "tutte" per indicare anche le partecipazioni indirette, di minima entità e finanche quelle in società "quote") e, dall'altro, la discrezionalità delle amministrazioni partecipanti, le quali sono tenute a motivare espressamente sulla scelta effettuata, che può consistere sia in una misura di riassetto (alienazione/razionalizzazione/fusione) sia nel mantenimento della partecipazione senza interventi. In sostanza, ha osservato che occorre sempre una motivazione, sia per dismettere sia per mantenere la società.

Nel quadro normativo sopra richiamato, un profilo cruciale è il monitoraggio del percorso di razionalizzazione delle partecipazioni societarie e la vigilanza sull'effettivo

completamento delle procedure di dismissione e/o liquidazione, ove effettivamente deliberate dagli enti proprietari.

Tutto ciò in una visione unitaria della finanza pubblica, per cui le Sezioni regionali, nelle loro attività di controllo degli equilibri di bilancio degli enti territoriali, devono tener conto anche dei risultati della gestione delle partecipazioni in società controllate e degli enti del Servizio sanitario (art. 1, commi 3 e 4, d.l. n. 174/2012; art. 148-*bis*, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267).

In funzione dei predetti controlli, il d.lgs. n. 175/2016 ha previsto la comunicazione alla magistratura contabile delle principali scelte organizzative/gestionali inerenti alle società pubbliche, tra cui la revisione straordinaria delle partecipazioni.

In tal senso, il legislatore della riforma conferma il ruolo delle Sezioni regionali di controllo nel processo di razionalizzazione degli organismi partecipati. Già le disposizioni della legge finanziaria 2008 (art. 3, comma 28, l. n. 244/2007) prevedevano, infatti, la trasmissione alla Corte delle delibere di ricognizione delle partecipazioni “strettamente necessarie” al perseguimento delle finalità istituzionali degli enti, per i necessari controlli di regolarità e di legittimità, unitamente ai provvedimenti di assunzione di nuove partecipazioni. Va, inoltre, ricordato, con particolare riferimento agli Enti territoriali, che l’art. 1, commi 611 e 612, legge 23 dicembre 2014, n. 190, prevedeva un programma di razionalizzazione degli enti di natura societaria, con l’obbligo di presentazione dei relativi piani operativi entro il 31 marzo 2015 e la predisposizione di una relazione contenente i risultati conseguiti, da trasmettere alle Sezioni regionali di controllo della Corte entro il 31 marzo dell’anno successivo. Con la revisione straordinaria, tali adempimenti, già previsti per i soli enti territoriali, sono stati estesi a tutte le altre amministrazioni pubbliche. La documentazione, a livello complessivo, del monitoraggio svolto dalle Sezioni territoriali sui piani presentati ai sensi della legge n. 190/2014, ivi comprese le relazioni sui risultati conseguiti, è rinvenibile nel recente referto n. 27/SEZAUT/2017/FRG (v. *infra*, par. 5.4).

Nel d.lgs. n. 175/2016, accanto al monitoraggio delle principali scelte organizzative e gestionali inerenti alle società pubbliche – come di consueto assegnato alle Sezioni regionali di controllo - sono affidati poteri di indirizzo e di controllo all’apposita Struttura istituita presso il Ministero dell’economia e delle finanze – Dipartimento del tesoro (art. 15 del Testo unico). Ciò al fine di promuovere le migliori pratiche presso le società a partecipazione pubblica, con attribuzione di poteri ispettivi e facoltà di fornire chiarimenti e direttive anche in merito alle regole sulla separazione contabile e sulla trasparenza.

Peraltro, era già in corso una fattiva collaborazione tra Corte e Ministero dell’economia e delle finanze, avviata a seguito di protocollo d’intesa del 25 maggio 2016, con la rilevazione unitaria dei dati relativi agli organismi partecipati nel portale “Partecipate” del Tesoro. Il dialogo istituzionale con il Dipartimento del tesoro prosegue anche sui temi emergenti della riforma.

Dall’azione congiunta della Corte e del MEF, sono emersi i risultati favorevoli dell’operazione di acquisizione degli esiti della revisione straordinaria delle partecipazioni, che sono stati loro comunicati dalla maggior parte degli enti.

Il monitoraggio del grado di adempimento all’obbligo della ricognizione e dei livelli di attuazione delle misure di razionalizzazione preannunciate offre l’opportunità alle Sezioni regionali di rendere più stringenti valutazioni in ordine alle criticità emerse dalle altre verifiche condotte sul fenomeno delle esternalizzazioni ed ai loro riflessi sugli equilibri degli enti partecipanti.

4. Indirizzo e coordinamento dei controlli delle Sezioni regionali

La Sezione delle autonomie, espressione delle Sezioni regionali di controllo ai fini del coordinamento della finanza pubblica, è chiamata – nell’ambito del ruolo, riconosciuto alla Corte, di garante imparziale dell’equilibrio economico-finanziario del settore pubblico – a svolgere una peculiare azione di coordinamento. In tale contesto adotta linee d’indirizzo e d’orientamento tese a favorire l’attuazione uniforme della legge e detta linee guida nell’ambito dell’attività di controllo finanziario e contabile sulla gestione delle Autonomie locali e delle Regioni, posta in capo alla Corte dalla legge n. 131/2003, art. 7, comma 7.

4.1 Linee guida

Le linee guida costituiscono uno strumento d’indirizzo e di coordinamento, che, sin dall’entrata in vigore della legge 23 dicembre 2005, n. 266, ha consentito di orientare la predisposizione delle relazioni degli organi di revisione degli Enti locali e del Servizio Sanitario Nazionale. Il legislatore, con decreto-legge n. 174/2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 213/2012, ne ha ampliato l’ambito di applicazione estendendo il perimetro soggettivo alle Regioni ed introducendo nuove tipologie di verifica (sul sistema dei controlli interni, sulla copertura delle leggi di spesa, ecc.) utili a potenziare il sistema dei controlli sugli enti territoriali e a favorire l’effettiva funzionalità del sistema di programmazione, gestione e controllo.

Le linee guida costituiscono supporto operativo per tutti gli enti territoriali, comprese le Regioni a statuto speciale e le Province autonome (cfr. sent. n. 23/2014 della Corte costituzionale). La loro funzione è stata valorizzata anche in ambito europeo con la legge n. 161/2014 (legge europea 2013-*bis*), nella parte in cui dispone che gli organi di revisione contabile delle amministrazioni pubbliche, siano gli interlocutori necessari della Corte, quali destinatari delle metodologie e delle linee guida emanate nell’esercizio delle funzioni di controllo (art. 30, comma 2).

Nell’ambito delle verifiche condotte, quindi, secondo le procedure del riferito art. 1, commi 166 e ss. della legge n. 266/2005, gli organi di revisione sono chiamati a compilare il questionario approvato unitamente alle linee guida, attestando la corrispondenza dei dati inseriti rispetto a quelli indicati nei bilanci e/o rendiconti dell’ente. Sono interessati a tale forma di controllo anche gli organi di revisione delle Regioni e degli Enti del S.S.N.

Le linee guida per gli enti locali, relative al rendiconto 2016, sono state approvate con deliberazione n. 6/SEZAUT/2017/INPR. L’annesso questionario – a seguito di attenta riflessione in ordine all’ambito dei controlli intestati alle Sezioni regionali di controllo dalla legge n. 266/2005 e alle finalità conoscitive da soddisfare attraverso la tradizionale interlocuzione con l’organo di revisione – è stato ulteriormente semplificato, in continuità con il percorso intrapreso a partire dalla deliberazione n. 32/2015/INPR (Linee di indirizzo su aspetti significativi dei bilanci preventivi 2015).

D’altra parte l’operatività del canale informativo della Banca dati delle Amministrazioni pubbliche ha consentito – ed in certa misura imposto – una rivisitazione dei tradizionali questionari.

Analogo processo di semplificazione ha interessato i questionari che accompagnano le linee guida per i rendiconti e preventivi delle Regioni (deliberazioni nn. 8/SEZAUT/2017/INPR e 13/SEZAUT/2017/INPR).

Una revisione dei documenti precedentemente adottati è stata approvata con deliberazione n. 18/SEZAUT/2017/INPR, che detta le linee guida a cui devono attenersi i collegi sindacali degli Enti del Servizio sanitario nazionale, ai sensi dell’art.

1, comma 170, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006), e dell'art. 1, comma 3, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174.

I revisori dei conti non sono, però, i soli destinatari delle linee guida adottate dalla Sezione delle autonomie. Dal 2012, esse sono indirizzate, anche, agli organi di vertice delle Amministrazioni territoriali, relativamente all'acquisizione delle relazioni annuali sul funzionamento del sistema dei controlli interni. La legge, infatti, pone in capo ai Presidenti di Regione l'obbligo di trasmettere, ogni dodici mesi, alla Sezione regionale di controllo competente, una relazione sul sistema dei controlli interni, adottata sulla base delle linee guida deliberate dalla Sezione delle autonomie e sui controlli effettuati nell'anno (ex art. 1, comma 6, d.l. 10 ottobre 2012, n. 174). Analoga previsione è dettata dall'art. 148 del TUEL relativamente ai Sindaci dei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti e delle Città metropolitane, nonché ai Presidenti delle Province.

Per le Regioni rilevano le linee guida approvate con deliberazione n. 10/SEZAUT/2017/INPR, mentre, per i rappresentanti degli Enti locali, quelle emanate con deliberazione n. 5/SEZAUT/2017/INPR.

4.2 Pronunce di indirizzo e di orientamento

La funzione di coordinamento della Sezione si completa con l'opera di orientamento svolta attraverso l'attività nomofilattica e la predisposizione di linee d'indirizzo.

Si tratta di attività che hanno assunto un ruolo di primo piano negli ultimi anni, in ragione dell'evoluzione normativa in atto e per la necessità di contenere gli effetti distonici prodotti dal proliferare, fuori dagli ambiti istituzionali, di soggetti ed organi che a vario titolo pronunciano ipotesi interpretative ed applicative della complessa materia.

La "nomofilachia del controllo" è assegnata alla Sezione (art. 6, comma 4, d.l. n. 174/2012) sia nella fase di prevenzione, sia in quella di risoluzione dei contrasti interpretativi, ferma restando la competenza delle Sezioni riunite in sede di controllo nei casi di eccezionale rilevanza ai fini del coordinamento della finanza pubblica ovvero qualora si tratti di applicazione di norme che coinvolgono l'attività delle Sezioni centrali di controllo (art. 17, comma 31, d.l. 1 luglio 2009, n. 78, convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102).

La platea dei soggetti legittimati a richiedere pareri in materia di contabilità pubblica – con l'attribuzione diretta della funzione consultiva alla Sezione delle autonomie – è stata ampliata (art. 10-*bis* del d.l. n. 113/2016 convertito dalla legge 7 agosto 2016, n. 160) estendendo alle componenti rappresentative degli enti territoriali, nell'ambito della Conferenza unificata, la possibilità di richiedere pareri in materia di contabilità pubblica direttamente alla Sezione delle autonomie. Alla luce della richiamata disposizione, la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee Legislative delle Regioni e delle Province Autonome ha inoltrato una richiesta di parere in merito all'utilizzo dei contributi erogati per l'esercizio di funzioni delegate dall'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM) ai Comitanti Regionali per le Comunicazioni (Co.Re.Com.). Sulla questione, riferita al tema del contenimento della spesa per salario accessorio, la Sezione si è espressa con deliberazione n. 23/2017/QMIG.

Nel 2017, la Sezione, in funzione nomofilattica, ha risolto altre 16 questioni di massima su diversi temi di finanza pubblica.

Ricorrente il tema dei vincoli assunzionali e dei limiti alla spesa, con speciale riguardo a quella del personale e ai compensi professionali (cfr.: delibere nn. 1/2017/QMIG; 11/2017/QMIG; 12/2017/QMIG; 16/2017/QMIG; 25/2017/QMIG.). In tale contesto, è di rilievo l'interpretazione delle problematiche concernenti il divieto, imposto alle Province delle Regioni a statuto ordinario (dall'art. 1, comma 420, della legge n. 190 del 2014), di procedere ad assunzioni a tempo indeterminato, anche nell'ambito di procedure di mobilità e di attribuire

incarichi di direzione. Sulla questione, rimessa dalle Sezioni regionali di controllo per le Marche e per il Veneto, la Sezione si è espressa con deliberazione n. 22/2017/QMIG.

Sempre dibattuta la problematica degli incentivi ai dipendenti delle amministrazioni territoriali nel settore delle opere pubbliche (cfr.: deliberazioni nn. 7/2017/QMIG e 24/2017/QMIG). Settore, la cui disciplina, spesso, si intreccia con temi di finanza pubblica. Si pensi, ad esempio, alle diverse tipologie contrattuali, quali il *leasing* finanziario, che pongono problemi interpretativi connessi ai limiti all'indebitamento, alle modalità di contabilizzazione delle spese, agli oneri e rischi che ne derivano in capo alla pubblica amministrazione.

Sulle problematiche relative ad un contratto di partenariato pubblico privato, ai sensi dell'art. 180, comma 8, del d.lgs. n. 50 del 2016, e sulle modalità di contabilizzazione, la Sezione si è espressa con deliberazione n. 15/2017/QMIG.

Continuano a destare interesse, per effetto di sopravvenute modifiche normative (art. 1, comma 714-*bis*, introdotto dall'art. 15 del d.l. 24 giugno 2016, n. 113, nella legge 28/12/2015, n. 208), le questioni concernenti la rimodulazione o riformulazione dei piani di riequilibrio ex art. 243-*bis* del TUEL (cfr. deliberazione n. 9/2017/QMIG).

Si ripropone il tema della contabilizzazione ed utilizzo del fondo anticipazioni di liquidità ex d.l. n. 35 del 2013 e successive modifiche e rifinanziamenti. In particolare, la questione imponeva un'interpretazione univoca delle disposizioni sull'utilizzo del fondo a copertura del disavanzo di amministrazione, come declinate dai commi 693 e ss. della legge n. 208/2015, per non compromettere la finalità della sterilizzazione delle risorse erogate a favore delle Regioni (cfr. deliberazione n. 28/2017/QMIG).

Altri temi di rilievo riguardano la natura vincolata delle entrate e la disciplina dei fondi comunitari (cfr. deliberazioni nn. 3/2017/QMIG e 20/2017/QMIG).

Comincia, inoltre, a delinearsi una certa attenzione da parte degli enti verso i riflessi economico-finanziari che possono derivare da iniziative di volontariato. Su tali aspetti, la Sezione si è pronunciata con deliberazione n. 26/2017/QMIG, relativamente all'ipotesi in cui sono coinvolti singoli cittadini; con deliberazione n. 29/2017/QMIG per quanto concerne la natura della remunerazione del servizio civico comunale.

Nell'ambito delle attività di indirizzo e di orientamento continua la fase di accompagnamento degli enti nell'applicazione degli istituti qualificanti della riforma contabile. La Sezione ha più volte rappresentato la complessità della contabilità armonizzata ed individuato profili di criticità per la sua applicazione, anche in ragione del perdurare della prassi del differimento del termine di approvazione dei bilanci (cfr. deliberazioni nn. 4/2015/INPR, 32/2015/INPR e 9/2016/INPR). Lo spostamento in avanti dei termini – oltre a presentare profili di incoerenza, se non di inconciliabilità, con il fondamentale principio della programmazione, che resta uno dei pilastri della contabilità – rende più difficoltoso l'esercizio delle funzioni di controllo interno ed esterno delle gestioni relativamente alle quali, per la fase di previsione dei bilanci, non sono agevolmente individuabili aree di riscontro dell'attività amministrativa, strutturate su dati stabili e significativi nella prospettiva della programmazione annuale e triennale. Si dà atto della persistenza di margini d'incertezza del quadro di riferimento normativo per l'impostazione dei bilanci medesimi, soprattutto delle risorse finanziarie disponibili e del loro impiego. Un'incertezza che, invero, non si riflette solo sulla fase della programmazione finanziaria, ma anche su quella di gestione dei bilanci deliberati per effetto di disposizioni che, oramai da alcuni anni, intervengono in corso d'esercizio a modificare le regole della gestione ed i relativi assetti. Per le esposte ragioni la Sezione delle autonomie, in sede di elaborazione delle linee guida (ex art. 1 commi 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005, n. 266) per la relazione dei revisori dei conti dei Comuni, delle Città metropolitane e delle Province sui bilanci di previsione 2017-2019, ha ritenuto di dover fornire agli Enti, senza ulteriori gravami, indicazioni operative e di principio su alcuni profili di

rilievo. Nell'adunanza del 13 giugno 2017 sono state, pertanto, approvate linee d'indirizzo per la relazione dei revisori dei conti degli Enti locali sui bilanci di previsione 2017-2019, utili a favorire l'applicazione uniforme delle disposizioni in materia. Particolare attenzione è stata posta alle disposizioni concernenti l'esercizio provvisorio 2017, alle possibili distorsioni nelle operazioni di riaccertamento straordinario dei residui, all'importanza della programmazione fondata sul rispetto dei principi della veridicità e di attendibilità delle previsioni e alla costruzione degli equilibri finanziari di bilancio. Tali linee d'indirizzo, non accompagnate da questionario, sono state emanate con deliberazione n. 14/2017/INPR.

Sulle linee di indirizzo per la revisione straordinaria delle partecipazioni (v. *sopra*, par. 3).

5. Attività di referto

La Sezione delle autonomie esercita la propria funzione di referto al Parlamento, ai sensi dell'articolo 3, comma 6, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e dell'articolo 13 del decreto-legge 22 dicembre 1981, n. 786 (convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 1982, n. 51), quali ripresi e meglio definiti dall'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131.

Annualmente riferisce sugli andamenti della finanza territoriale, all'esito dell'osservazione e dell'analisi dei dati raccolti, anche dalle Sezioni regionali di controllo. L'attività di referto presuppone l'esame di tutte le questioni di carattere generale, anche attraverso un'analisi comparata e complessiva di quanto emerge dai singoli referti regionali.

Nel corso del 2017 oltre alle consuete analisi d'insieme, sono state effettuate indagini monotematiche su temi di particolare interesse.

5.1 Relazione sulla gestione finanziaria degli Enti locali - Esercizio 2015 - Risultati della gestione finanziaria (l. 5 giugno 2003, n. 131)

La relazione, approvata con deliberazione n. 4/SEZAUT/2017/FRG, dà conto degli esiti dell'analisi finanziaria condotta sui dati degli enti locali per l'esercizio 2015.

Per i Comuni si rileva un andamento sostanzialmente stabile delle entrate a fronte di una contrazione degli impegni (-11,15 per cento). Le risorse più consistenti sono rappresentate dalle entrate relative alla tassazione immobiliare e al gettito della tassa sui rifiuti, che è, però, totalmente assorbito dal costo del servizio. Di modesta entità, anche se in crescita, il gettito specificamente dipendente dalla leva fiscale comunale (tra cui quello dell'imposta di soggiorno), nonché dalle entrate derivanti dalla lotta all'evasione.

All'interno dell'aggregato spese risultano sostanzialmente stabili, rispetto all'esercizio precedente, le spese correnti, diminuiscono del 3,25 per cento quelle per il personale e registrano un trend in crescita quelle per l'acquisto di servizi (+2,9 per cento).

Il quadro della situazione della finanza di Province e Città metropolitane risulta connotato da persistenti criticità sul versante delle entrate, soprattutto con riferimento al gettito derivante dalle entrate proprie. L'analisi della spesa evidenzia, rispetto al 2014, un incremento degli impegni assunti sulla competenza (22,86 per cento) riferibile soprattutto alla crescita della spesa per gli investimenti (per effetto, anche, dei maggiori spazi finanziari creati dalla riduzione dell'indebitamento e, quindi, della spesa per il rimborso dei mutui) e meno alla dinamica della spesa corrente (in aumento del 12,63 per cento). Si riducono gli impegni di spesa per il personale (-9,53 per cento) e per l'acquisto di servizi (-2,11 per cento).

L'analisi degli indicatori di stabilità finanziaria del settore sulla base degli andamenti complessivi degli equilibri finanziari, evidenzia una situazione di progressiva sofferenza dei Comuni e, soprattutto, delle Province e delle Città metropolitane. Risultano inadempienti al

patto di stabilità per il 2015: 150 Comuni e 64 Province. Di interesse anche i primi esiti riferiti al monitoraggio del rispetto del pareggio alla data del 30 settembre 2016, che ha evidenziato criticità nel livello di osservanza, di relativa significatività, considerato che i dati a consuntivo normalmente modificano gli andamenti infrannuali.

L'andamento dei debiti fuori bilancio, nell'esercizio 2015, registra un'inversione di tendenza rispetto agli anni precedenti, evidenziando una riduzione dell'8,5 per cento nei Comuni e del 9,6 per cento nelle Province e nelle Città metropolitane.

Dall'analisi dei risultati di amministrazione 2015, in controtendenza rispetto al biennio precedente, emerge un considerevole aumento del numero di enti in disavanzo, in larga parte attribuibile all'applicazione delle regole della contabilità armonizzata. L'importo complessivo del disavanzo (al netto dei debiti fuori bilancio) ammonta, nei Comuni, a circa 4.004 milioni di euro; nelle Province e nelle Città metropolitane, è pari a 121 milioni di euro.

Quanto alle gestioni in dissesto, l'analisi dei dati ha evidenziato come tali situazioni colpiscano essenzialmente Comuni di piccole dimensioni. Il numero degli Enti in pre-dissesto si riepande sensibilmente nel 2016, dopo la riduzione riscontrata nel 2015.

5.2 *Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni - Esercizio 2015*

Con la deliberazione n. 17/SEZAUT/2017/FRG, in data 13 giugno 2017 è stata approvata la relazione che esamina gli andamenti finanziari del comparto Regioni-Province autonome per l'esercizio 2015, con raffronti per il periodo 2012-2015 e riferimenti, per alcune tematiche, ai risultati gestionali dell'esercizio 2016.

Dall'analisi condotta sulla evoluzione dei vincoli di finanza pubblica previsti per gli anni 2015-2017 emergono segnali di cambiamento, all'interno di un quadro di sostanziale continuità con il passato: rispetto al patto di stabilità interno, il regime dei saldi in pareggio ha vincolato la quasi totalità della spesa corrente e una quota ancor più consistente della spesa in conto capitale. Le molteplici forme agevolative riconosciute alle Regioni, per venire incontro alle loro difficoltà, hanno consentito il rispetto degli obiettivi stabiliti per il 2015 e il 2016 pur con talune criticità.

Con riferimento agli equilibri di bilancio, si rileva che il saldo complessivo del quadriennio evidenzia un *deficit* di -15,9 miliardi; il saldo complessivo della gestione di competenza nell'annualità 2015, invece, è positivo per 1,47 miliardi. La gestione di cassa nel 2015 è in avanzo per 1,2 miliardi, mentre nel quadriennio registra un disavanzo complessivo di -465 milioni.

Per le entrate regionali si assiste, nel 2015 rispetto al 2012, ad un recupero soprattutto per le Regioni a statuto speciale (RSS), in crescita del 21,4 per cento, a fronte di un incremento delle entrate delle Regioni a statuto ordinario (RSO) pari all'1,8 per cento. Apprezzabili gli effetti del riaccertamento straordinario dei residui sulle 13 Regioni che hanno partecipato alle relative operazioni: la massa dei residui attivi risulta ridimensionata del 24,2 per cento. Di dimensioni ancora ragguardevoli il fenomeno dei c.d. "mutui a pareggio" che ha prodotto in alcune Regioni l'abnorme aumento del disavanzo finanziario sostanziale per effetto di investimenti realizzati con coperture puramente contabili e risorse destinate ad altre finalità.

L'analisi dell'andamento della spesa nel quadriennio 2012-2015 mostra, dal lato degli impegni, una crescita della spesa regionale (+2,93 per cento) riferita ai primi tre Titoli. Con riferimento alla spesa in conto capitale, gli impegni diminuiscono nelle RSO (-12,27 per cento), con particolare riferimento alle aree Nord e Centro, mentre risultano in crescita al Sud (+58,25 per cento) e nelle RSS (+11,28 per cento). La spesa corrente appare sostanzialmente stabile nelle RSO (-0,81 per cento) e in aumento nelle RSS (+7,17 per cento).

Con riferimento alla gestione del bilancio nel 2015 emerge, tra l'altro, che i residui finali, a livello globale (65 miliardi), diminuiscono rispetto a quelli accertati ad inizio esercizio

2015 (71,3 miliardi). Allo stesso tempo, risulta che, dei 65 miliardi finali, quasi 35 derivano dall'esercizio di competenza, di cui circa la metà scaturisce da Regioni da tempo armonizzate.

Sempre carenti le informazioni in ordine al patrimonio immobiliare regionale esistente e di quello censito.

Nel settore sanitario permane il ritardo nella definizione del riparto del finanziamento del fondo sanitario nazionale.

Prosegue il percorso di riduzione dei disavanzi: da -6 miliardi nel 2006 a -1 miliardo nel 2015. Anche il debito verso i fornitori continua a decrescere, da 34,2 miliardi del 2012 a 22,9 miliardi del 2015.

Dal monitoraggio dell'AIFA emerge che nel 2015 la spesa farmaceutica complessiva ha toccato i 18 miliardi (+1 miliardo rispetto al 2014), sfiorando nuovamente il tetto di spesa previsto. L'eccedenza è imputabile essenzialmente alla farmaceutica ospedaliera.

Pur con varie criticità e differenziazioni tra aree geografiche per la quantità e qualità dei servizi erogati, al confronto con altri Paesi europei, il Servizio sanitario italiano conferma livelli di adeguatezza di assistenza sanitaria.

5.3 *Referto su "La spesa per il personale degli Enti territoriali"*

Con delibera n. 21/SEZAUT/2017/FRG è stato approvato il referto che analizza 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) nel triennio 2013-2015, quali risultanti dal Sistema conoscitivo del personale (SICO), il sistema informativo utilizzato dall'IGOP per rilevare i dati statistici del pubblico impiego.

La rilevazione considera il personale dipendente dei predetti Enti territoriali e non tiene conto di quello in servizio presso i rispettivi organismi partecipati, diversi da quelli presenti nel conto annuale.

Dai dati risultanti dal SICO con riferimento all'esercizio 2015, emerge che l'intero settore occupa, complessivamente, circa 507.000 unità, distribuite tra personale dirigente, segretari comunali/provinciali e direttori generali, personale con qualifica non dirigenziale (appartenente alle c.d. categorie o con contratto di lavoro flessibile).

La spesa totale del comparto ammonta a circa 14,2 miliardi di euro (di cui 2,7 per le Regioni, 1,35 per le Province e le Città metropolitane e 10,2 per i Comuni), con esclusione della spesa relativa ai contratti di lavoro flessibile, che non viene rilevata in SICO.

Nel 2015, per l'insieme degli enti esaminati a livello nazionale, la spesa media per un dipendente regionale ammonta a 34.594 euro, a fronte di 27.455 relativi al dipendente comunale e di 27.824 per il dipendente provinciale. La spesa media per il personale dirigente è di 93.253 euro nelle Regioni, 83.834 nei Comuni e 97.788 nelle Province.

Emergono situazioni alquanto diversificate tra Regioni a statuto ordinario e speciale (incluse le Province autonome) per quanto concerne il numero del personale in servizio nel triennio considerato. Si evidenzia una distribuzione non uniforme del personale sul territorio nazionale, con punte di maggiore concentrazione nelle Regioni del Sud e in Sicilia. Tale circostanza si riflette anche sul rapporto di incidenza tra dipendenti e dirigenti che, anche in quei casi (riferibili al personale delle Regioni e di alcuni Comuni), in cui risulti superiore alla media nazionale, non può essere considerato in sé indicativo di un'ottimale organizzazione del lavoro.

Anche nel 2015 si rileva la tendenza della spesa media a crescere in talune realtà locali caratterizzate dalla sensibile contrazione della consistenza del personale dirigente, soprattutto nelle Regioni; il che appare sintomatico della reiterata prassi di ripartire le risorse del trattamento accessorio tra i dirigenti rimasti in servizio.

5.4 *Gli organismi partecipati dagli Enti territoriali. Osservatorio sugli organismi partecipati/controllati dai Comuni, Province, Regioni e relative analisi*

Con il referto su “Gli organismi partecipati degli enti territoriali”, approvato con delibera n. 27/SEZAUT/2017/FRG, la Sezione delle autonomie prosegue nell’impegno di monitorare le partecipazioni societarie, anche alla luce della riforma attuata con d.lgs. n. 175/2016.

L’indagine è stata condotta riferendosi indistintamente al complesso degli organismi partecipati da Regioni ed enti locali, a prescindere dalla forma giuridica d’impresa (società, fondazioni, consorzi, ecc.).

I dati degli organismi sono stati acquisiti dal sistema informativo unificato MEF-Corte dei conti, mediante l’applicativo “Partecipazioni” accessibile dal portale Tesoro, che raccoglie tali informazioni, precedentemente inserite nel sistema SIQUEL, dall’esercizio 2015.

Il quadro di sintesi tiene conto, altresì, dei contributi pervenuti dalle Sezioni regionali in merito agli esiti più significativi delle verifiche svolte e dei processi di razionalizzazione in atto nel settore delle partecipazioni societarie.

Le Sezioni, infatti, in attuazione dell’art. 1, commi 611 e 612, legge n. 190/2014, hanno verificato i piani di razionalizzazione presentati da oltre l’80 per cento degli Enti. In alcune Regioni, è emersa la concentrazione di funzioni in capo ad una (o massimo due) società di indirizzo e controllo, così assorbente da far assumere alla società un ruolo gestionale alternativo alla stessa amministrazione.

Dall’indagine emerge che solo il 14,26 per cento dei Comuni non possiede partecipazioni in società o in altri organismi.

L’osservazione dei dati finanziari ed economici è stata effettuata su una platea di 5.869 organismi con bilancio civilistico con riferimento all’esercizio 2015 (disponibile in InfoCamere).

L’analisi sulla situazione creditoria/debitoria tra soci pubblici e organismi partecipati attesta, per quelli a totale partecipazione pubblica, una spiccata dipendenza dagli enti soci, pur in presenza di un rilevante indebitamento verso terzi. L’indebitamento dell’aggregato “organismi partecipati” ammonta complessivamente a 108,25 miliardi, di cui circa un terzo è attribuibile alle partecipazioni totalitarie.

I flussi di spesa a carico degli enti trovano giustificazione causale, prevalentemente, nell’affidamento dei servizi (oneri per contratti), ma anche in ulteriori trasferimenti (per copertura perdite, acquisizione di quote societarie, concessione di crediti, garanzie ed escussioni).

L’osservazione del complesso delle erogazioni per contratti di servizio fa emergere una significativa incidenza di tali risorse sul valore della produzione degli organismi a partecipazione totalitaria; ciò evidenzia un altro elemento di dipendenza degli organismi partecipati rispetto agli enti controllanti.

Negli organismi partecipati da unico socio pubblico, inoltre, le risorse complessivamente impegnate e pagate dagli enti territoriali coincidono con la somma dei valori della produzione di tali organismi.

La rilevanza, nei bilanci degli enti, degli oneri per copertura delle perdite degli organismi partecipanti impone il monitoraggio dei risultati d’esercizio. Al riguardo, si osserva che, a livello aggregato, v’è una netta prevalenza degli organismi in utile ma, in alcune Regioni, le perdite d’esercizio risultano in larga misura superiori.

Per quanto concerne la gestione dei servizi, si rilevano affidamenti per servizi “strumentali” a favore del 65,38 per cento del totale degli organismi partecipati, mentre svolgono servizi pubblici locali solo il 34,62 per cento. Tuttavia il valore della produzione di

tali organismi rappresenta ben il 71,30 per cento del valore della produzione complessiva dell'aggregato partecipate.

Si conferma la prevalenza degli affidamenti diretti dei servizi, nonostante la rigidità dei presupposti per derogare ai principi della concorrenza.

6. Audizioni

6.1 Audizione sulla finanza delle Province e delle Città metropolitane

La Sezione in data 23 febbraio 2017 è stata audita dinanzi alla Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, per esprimere le proprie valutazioni sulla finanza delle Province e delle Città metropolitane dopo l'esito del referendum costituzionale.

In quella sede ha sostenuto che l'interruzione del processo di riforma costituzionale, a seguito della mancata conferma del relativo testo in sede di consultazione referendaria, ha avuto l'effetto di cristallizzare la riforma ordinamentale, per i profili relativi alle Province e agli Enti di area vasta, alle statuizioni della legge n. 56/2014, determinando, però, una condizione di incertezza soprattutto per la regolamentazione degli assetti istituzionali e degli aspetti finanziari degli enti interessati dalla riforma.

Con il venir meno della «programmata soppressione delle province», almeno nel medio termine, sembra imporsi la necessità che, nelle politiche pubbliche di settore, l'operatività di detti Enti – previsti tanto dall'art. 114 che dall'art. 118 Cost. come soggetti istituzionali destinatari di funzioni proprie e fondamentali e funzioni conferite – non risenta più degli effetti di questa prospettiva condizionata. E ciò con riguardo al grave deterioramento delle condizioni di equilibrio strutturale dei relativi bilanci, determinatosi negli ultimi due esercizi conclusi ed al quale non hanno posto rimedio organico gli interventi di natura emergenziale succedutisi, in parte estranei al sistema regolativo della finanza locale.

L'analisi della situazione finanziaria delle Province e Città metropolitane offre significativo riscontro a quanto rappresentato circa gli effetti pregiudizievoli prodotti, per un verso, dalle plurime manovre di finanza pubblica che hanno interessato il comparto e, per altro verso, dalla situazione di precarietà connessa all'incerta attuazione del processo di riordino istituzionale. Molteplici gli indicatori della condizione di affanno in cui versano le gestioni di tali enti, primo tra tutti la difficoltà a conseguire, nonché a mantenere, condizioni di equilibrio di bilancio, a fronte di risorse sempre più scarse e della necessità crescente di interventi strutturali. Con riferimento a quest'ultima esigenza, si evidenzia, ad esempio, l'incremento degli investimenti relativamente al settore dell'istruzione pubblica, in termini di costruzione, nonché di manutenzione, degli edifici scolastici esistenti.

D'altra parte, i precetti costituzionali finalizzati a garantire il diritto alla prestazione dei servizi, assicurati anche dall'esercizio delle funzioni amministrative che non possono venir meno e che devono essere adeguate a livelli minimi essenziali, inducono a ritenere prioritaria una ricognizione, a legislazione vigente, delle esigenze per il funzionamento delle Province.

6.2 Audizione sulle forme di raccordo tra Stato e autonomie territoriali e sull'attuazione degli statuti speciali

La Sezione è stata nuovamente ascoltata in sede di audizione parlamentare il 23 marzo 2017, dinanzi alla Commissione parlamentare per le questioni regionali.

L'esigenza del confronto nasce dalla presa d'atto che l'esito negativo del *referendum* confermativo del 4 dicembre 2016 sulla legge costituzionale recante "Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il

contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione" ripropone tutte le tematiche ancora aperte, anche in quanto incompiute, correlate all'attuazione della legge costituzionale n. 3 del 2001 "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione".

La Corte ha fornito elementi puntuali sul percorso compiuto da ciascuna regione a statuto speciale o provincia autonoma per l'attuazione delle disposizioni di cui all'art. 10 della predetta legge costituzionale n. 3/2001 e ha condiviso con il Presidente della Commissione bicamerale la centralità e l'urgenza di talune tematiche fondamentali.

Il cospicuo contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni/Province autonome rafforza l'esigenza di portare a compimento il progetto di riforma della legge costituzionale n. 3 del 2001.

La separatezza degli ordinamenti finanziari speciali – rimarcata dalle cosiddette clausole di salvaguardia e dalle norme di attuazione statutaria, che escludono la diretta applicabilità degli interventi statali, condizionandola alla mediazione di specifici accordi – va conciliata con l'esigenza di garantire l'unità della finanza pubblica attraverso una partecipazione diretta di detti enti al coordinamento dinamico mediante moduli pattizi. In tal modo, il coordinamento finanziario si connota di aspetti "negoziali": sia quando la Regione speciale tratta con lo Stato il concorso della propria autonomia differenziata agli obiettivi di stabilità e convergenza, sia quando la stessa Regione si incarica del diretto coordinamento, a tali medesimi fini, della finanza degli Enti locali.

È necessaria una revisione delle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, ai fini di una semplificazione del quadro dei rapporti, nonché dell'individuazione di strumenti efficaci per l'attuazione del principio costituzionale di leale collaborazione tra i livelli istituzionali della Repubblica. E ciò unitamente alla necessità di definire un modello di tipo cooperativo per le relazioni Stato-Autonomie, facendo riferimento, anche in funzione di contenimento del contenzioso costituzionale, a quanto previsto dall'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, in ordine all'integrazione, con rappresentanti delle Regioni e degli Enti locali, della Commissione parlamentare per le questioni regionali ed all'attribuzione alla medesima, in tale composizione, di un rilevante potere di condizionamento sul procedimento legislativo in alcuni ambiti materiali e in determinate circostanze.

La Corte ha richiamato l'esigenza che il sistema della concertazione, comunque da realizzare, non costituisca ostacolo all'efficace esplicarsi delle fasi del procedimento di formazione delle leggi e degli altri provvedimenti ed atti attribuiti dall'ordinamento al vaglio del sistema delle Conferenze, tenendo conto di come esse necessariamente si rapporteranno alle competenze della Commissione parlamentare, soprattutto nella forma "integrata con i rappresentanti delle autonomie". A tale scopo si potrebbe ipotizzare una disciplina procedurale contenente almeno alcuni principi fondamentali e termini perentori, tenendo conto degli orientamenti espressi dalla Corte costituzionale sull'argomento della concertazione più recentemente con la sentenza n. 251/2016.

Deve essere correlato all'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3/2001 il tema dello stato di realizzazione del sistema di finanza pubblica delineato dall'art. 119 della Costituzione, dopo la riforma del 2001, e quindi anche dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali.

Andrebbero attentamente ponderate le positive esperienze di alcune autonomie speciali, quali quelle dello strumento pattizio e della realizzazione di un "sistema regionale integrato di finanza pubblica" già vigente nella Regione Friuli-Venezia Giulia e nella Regione Trentino-Alto Adige. Tali interventi potrebbero rappresentare possibili archetipi di regolazione dei rapporti finanziari del livello nazionale, regionale e locale, suscettibili, per lo meno per le

autonomie speciali, di oltrepassare la soglia di una rilevanza meramente finanziaria, per assumere anche connotati di qualità organizzativa e gestionale.

CAPITOLO VIII

ATTIVITÀ DELLE SEZIONI REGIONALI DI CONTROLLO

1. Profili generali

Le Sezioni regionali di controllo, istituite ormai da quasi diciotto anni con atto regolamentare delle Sezioni riunite (del. n. 14/DEL/2000) e successivamente “riconosciute” dal legislatore nazionale a partire dalla legge n. 131 del 2003, svolgono un ruolo fondamentale nel quadro della finanza pubblica, presidiando molteplici aspetti delle gestioni pubbliche statali, regionali e degli enti locali aventi sede nei rispettivi ambiti di competenza regionale o provinciale autonoma, affinando in misura sempre maggiore le proprie capacità di analisi e intervento, anche grazie all’attività di coordinamento posta in essere dalla Sezione delle autonomie.

Esse costituiscono l’approdo di un processo di rafforzamento delle funzioni di controllo della Corte dei conti nei riguardi delle gestioni in ambito regionale che ha seguito l’attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione, avendo come snodo fondamentale la legge n. 131 del 2003, la legge n. 266 del 2005 e, ancor più recentemente, la legge n. 213 del 2012 di conversione del d.l. n. 174 del 2012.

Le funzioni delle Sezioni regionali di controllo assumono un ruolo centrale nell’ambito dei controlli di regolarità e di legittimità sui bilanci degli enti territoriali.

In prevalenza, tali competenze si concretizzano nei controlli di regolarità obbligatori per legge; le residue attività, laddove non rispondano a specifiche disposizioni di legge, costituiscono adempimenti frutto di scelte effettuate dalle Sezioni in sede di programmazione annuale.

Possono considerarsi attività “obbligatorie”, quelle relative alle verifiche di regolarità amministrativo-contabile, come: le verifiche sui bilanci di previsione e sui rendiconti finalizzate al giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione (art. 1, commi 3 e 5, del d.l. n. 174/2012); le verifiche sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali di spesa e sulle tecniche di quantificazione degli oneri (art. 1, comma 2, del d.l. n. 174/2012, modificato dall’art. 33, comma 2, lett. a), n. 1, del d.l. n. 91/2014); le verifiche sui bilanci di previsione e sui rendiconti degli enti locali (art. 3, comma 1, lett. e), del d.l. n. 174/2012, che ha introdotto l’art. 148-*bis* del TUEL); le verifiche sui rendiconti delle spese elettorali sostenute dalle formazioni politiche che partecipano alle elezioni nei comuni con popolazione superiore ai 30 mila abitanti (art. 13, comma 6, della legge 6 luglio 2012, n. 96, di modifica della legge n. 515/1993); l’esame della relazione del sindaco, del Presidente della Provincia e del Presidente della Regione sul sistema dei controlli interni (art. 148 del d.lgs. n. 267/2000 e 1, comma 6, del d.l. n. 174/2012); la relazione di fine mandato del sindaco e del Presidente della Provincia (art. 4, d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149); l’esame delle relazioni dei

collegi sindacali degli enti del Servizio sanitario regionale (art. 1, comma 3, del d.l. n. 174/2012).

A queste si aggiungono le altre attività di controllo correlate all'attività o alle richieste dell'Amministrazione controllata. Tra queste rientrano: i controlli di legittimità su atti emanati dalle Amministrazioni periferiche dello Stato (art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e art. 10 del d.lgs. n. 123/2011); l'esame dei piani di riequilibrio finanziario pluriennale per gli enti locali in condizioni di predissesto e delle relazioni semestrali sullo stato di attuazione dei piani (art. 243-*quater*, del TUEL, introdotto dal d.l. n. 174/2012); l'attività consultiva in ordine ai pareri richiesti da Regioni, Province, Comuni e Città metropolitane sulle materie di contabilità pubblica (art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131); la certificazione dei contratti aziendali di lavoro per il personale delle fondazioni lirico-sinfoniche (art. 11 del d.l. 8 agosto 2013, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 ottobre 2013, n. 112).

Le Sezioni regionali svolgono, infine, una serie di altre attività atipiche, non ricorrenti, derivanti da specifiche disposizioni di legge o frutto di autonome scelte programmatiche, nonché da richieste istruttorie provenienti da altri organi istituzionali.

Alle quindici Sezioni che presidiano le gestioni aventi sede nelle Regioni a statuto ordinario si aggiungono quelle delle cinque Regioni a statuto speciale le cui funzioni sono contemplate nelle rispettive norme istitutive e nelle successive modifiche alle stesse apportate nel tempo: d.lgs n. 655 del 1948 per la Regione siciliana, d.P.R. n. 902 del 1975 per il Friuli-Venezia Giulia, d.P.R. n. 21 del 1978 per la Sardegna; d.P.R. n. 305 del 1988 per il Trentino - Alto Adige e d.lgs. n. 179 del 2010 per la Valle d'Aosta.

Particolare rilievo e consistenza hanno assunto le decisioni di parifica dei rendiconti delle Regioni, le numerose deliberazioni in materia di piani di riequilibrio finanziario pluriennale degli enti locali, le pronunce specifiche destinate agli enti locali in materia di contabilità armonizzata e i pareri resi a Regioni, Province e Comuni.

2. Controlli sulle Regioni

2.1 Giudizi di parificazione dei rendiconti delle Regioni/Province autonome

Nel quadro di un generale rafforzamento del sistema dei controlli sulle autonomie regionali, finalizzato al coordinamento della finanza pubblica e al rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, l'art. 1, comma 5, del d.l. n. 174/2012, ha esteso alle Regioni a statuto ordinario il giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato, già previsto per le Regioni a statuto speciale e per le Province autonome.

Gli elementi caratterizzanti dell'istituto si rinvencono nel principio di ausiliarità che lega il giudizio della Corte alle attribuzioni dell'Assemblea legislativa regionale, la quale viene posta nelle condizioni di controllare che gli indirizzi politici del Governo regionale, espressi in termini contabili nel bilancio di previsione, siano effettivamente portati ad esecuzione.

La pronuncia di parificazione del rendiconto generale della Regione/Provincia autonoma si colloca temporalmente nel periodo intercorrente tra la proposta del rendiconto regionale e la legge di approvazione. Allo scopo, l'art. 18 del d.lgs. n. 118/2011 prevede il doppio termine del 30 aprile (per la proposta della Giunta) e 31 luglio (per il Consiglio regionale). Detto termine è stato ritenuto non perentorio, fermo restando che la Sezione delle autonomie, con deliberazione 14/2014/INPR, ha auspicato che non debba essere superato l'anno successivo a quello di riferimento.

Analogamente a quanto previsto per la parificazione del rendiconto generale dello Stato, la cui disciplina è espressamente richiamata dall'art. 1, comma 5, del d.l. n. 174/2012, la decisione di parifica contiene la verifica della rispondenza dei dati esposti nel rendiconto

con i limiti posti nel documento di previsione del bilancio, attraverso il confronto tra i dati stessi e le scritture tenute o nella disponibilità della Corte. All'esito di tali verifiche, afferenti l'attività di controllo, la decisione di parifica è resa "nelle formalità della giurisdizione contenziosa", con la partecipazione del Procuratore Regionale, che svolge in udienza la sua requisitoria orale (artt. 39 e 40, r.d. n. 1214/1934). Le Sezioni riunite della Corte, con deliberazione n. 7/SSRRCO/2013/QMIG hanno precisato che la decisione di parifica è espressione della "*volontà di rendere intangibili, con efficacia di giudicato, le risultanze del rendiconto generale*".

Da ciò discende la possibilità, in sede di parificazione, di sollevare questioni di legittimità costituzionale delle leggi regionali di spesa (Corte Cost. n. 121/1966; n. 142/1968; n. 244/1995; n. 213/2008; n. 181/2015). Con la recente sentenza n. 89/2017, sollevata dalla Sezione regionale per l'Abruzzo, la Consulta ha ricordato che "pur non essendo un procedimento giurisdizionale in senso stretto, "*ai limitati fini dell'art. 1 della legge cost. n. 1 del 1948 e dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953, la [parifica della] Corte dei conti è, sotto molteplici aspetti, analoga alla funzione giurisdizionale*".

Come previsto dall'art. 41, r.d. n. 1214/1934, alla decisione di parificazione è unita la relazione, nella quale la Corte esprime le proprie valutazioni sulle dinamiche della finanza regionale, ponendo sotto osservazione fenomeni gestori che presentano maggiore rilevanza. Tale relazione, anche se contestuale alla decisione, non forma oggetto del giudizio in senso proprio.

Ai fini della complessiva valutazione di affidabilità del rendiconto è proseguita, nel 2017, la sperimentazione del metodo di campionamento basato sulla metodologia DAS (*Declaration d'assurance*), già seguita in sede di parificazione del rendiconto delle Regioni a statuto speciale. Con riferimento a talune Regioni ordinarie (Lombardia, Liguria, Umbria, Lazio e Marche), è stata effettuata presso le Sezioni riunite in sede di controllo l'estrazione del campione oggetto di verifica, consistente in 30 unità statistiche. Tale attività sarà estesa, in raccordo con la Sezione delle autonomie, ad un numero più ampio di Sezioni regionali di controllo, come previsto in sede di programmazione dei controlli per il 2018 dalla deliberazione n. 12/SSRRCO/INPR/17.

Nel 2017 la maggior parte delle Sezioni regionali ha parificato il rendiconto generale della Regione/Provincia autonoma per l'esercizio 2016, nei tempi previsti.

Con riferimento a 17 Regioni/Province autonome, le Sezioni regionali di controllo (o le Sezioni riunite per le Regioni ad autonomia speciale), hanno parificato il rendiconto 2016, interamente o parzialmente, previa verifica del grado di attuazione delle misure correttive suggerite dalla Corte in occasione della parificazione del precedente esercizio. In particolare:

- la Sezione Piemonte ha parificato il rendiconto 2016, con l'eccezione delle partite di spesa impegnate o destinate a fondo pluriennale vincolato che hanno avuto quale copertura l'applicazione di accantonamenti e vincoli del risultato di amministrazione 2015, ed ha rilevato la positiva conclusione del Piano di rientro sanitario;
- la Sezione Calabria ha parificato, con l'esclusione di alcune voci correlate agli accantonamenti nel risultato di amministrazione, rilevando criticità nella redazione dello stato patrimoniale quanto alla determinazione del fondo pluriennale vincolato e alla mancata rilevazione nei risconti passivi della quota di ammortamento relativa ai contributi ricevuti per la costruzione della cittadella regionale;
- la Sezione Emilia-Romagna, dopo aver parificato, ha formulato osservazioni in merito alla legittimità e alla regolarità della gestione ed espresso valutazioni in relazione ad alcuni profili gestionali, con particolare riferimento al conferimento di alcuni incarichi e con riferimento all'impostazione dei controlli di regolarità amministrativo-contabile;

- la Sezione Friuli-Venezia Giulia, nel riscontrare l'affidabilità del rendiconto, ha formulato osservazioni relative al modo con il quale l'Amministrazione regionale ha operato per il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica e per l'attuazione delle discipline amministrative e finanziarie, fornendo anche suggerimenti sulle riforme da realizzare;
- la Sezione Lazio, ha parificato ed ha rilevato che la Regione ha provveduto, per la prima volta, ad adottare con atto normativo, nel corso dell'esercizio 2016, l'assestamento delle previsioni di bilancio;
- la Sezione Liguria ha parificato il rendiconto, ad eccezione di taluni residui attivi relativi alle contabilità speciali, nonché delle operazioni collegate alla cartolarizzazione degli immobili posta in essere per coprire il disavanzo sanitario pregresso, con riflessi sulle passività dello Stato patrimoniale e sui vincoli del Risultato d'amministrazione, per i flussi finanziari, positivi e negativi, generati dai contratti derivati;
- la Sezione Lombardia ha parificato il rendiconto, con esclusione di talune poste contabili relative alla parte accantonata del Risultato di amministrazione (sottostima del Fondo perdite società partecipate e del Fondo crediti di dubbia esigibilità non comprensivo degli importi riconducibili alle società partecipate e degli altri soggetti del SIREG). In merito alla contabilizzazione dei fondi regionali da parte di Finlombarda S.p.A., è stato rilevato come la Regione, in adesione a quanto suggerito dalla Sezione, stia procedendo, in accordo con la Ragioneria generale dello Stato, a far rientrare nel bilancio regionale le risorse trasferite alla predetta società;
- la Sezione Marche ha parificato il rendiconto, riscontrando criticità concernenti gli organismi partecipati, per i ritardi nell'attuazione delle dismissioni programmate e per le operazioni di ricapitalizzazione effettuate dalla Regione. Altre osservazioni hanno riguardato: i tetti alla spesa ospedaliera e farmaceutica; l'accantonamento nel fondo per le passività da contenzioso; l'utilizzo delle risorse finanziarie, relative agli eventi sismici del 2016;
- la Sezione Molise ha parificato il rendiconto, con esclusione di specifici impegni relativi a partite di spesa impegnate e confluite nel fondo pluriennale vincolato di parte corrente e di parte capitale. Nella relazione è evidenziata la necessità della rideterminazione delle dotazioni organiche e confermata la diffusa presenza di bilanci di organismi partecipati in perdita, unitamente alla carenza di interventi di carattere strutturale;
- la Sezione Puglia ha parificato il rendiconto, evidenziando l'adeguamento della Regione alle osservazioni formulate dalla Sezione in fase istruttoria, in tema di armonizzazione contabile e anticipazioni di liquidità. In merito alle rilevate criticità sulla legittimità e sulla regolarità della gestione, sono state proposte misure di correzione idonee ad assicurare l'equilibrio del bilancio e a migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa;
- le Sezioni riunite della Regione Siciliana hanno parificato il rendiconto, con esclusione della posta contabile riferita al Fondo perdite società partecipate e, rilevata l'irregolarità dello stato patrimoniale e del conto economico, hanno disposto la regolarizzazione e il completamento dell'attività di ricognizione straordinaria del patrimonio. Contestualmente, le Sezioni riunite hanno rimesso questione di massima dinanzi alla Sezione delle autonomie in merito alla corretta contabilizzazione del fondo anticipazioni di liquidità (v. deliberazione n. 28/SEZAUT/2017). Inoltre, a seguito di impugnativa del Procuratore presso la Sezione giurisdizionale di appello per la Regione Siciliana, si sono pronunciate le Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, che hanno ritenuto improcedibile il gravame (sentenza n. 44/2017/EL);

- la Sezione Toscana ha parificato il rendiconto con l'eccezione del Titolo IX delle Entrate per conto terzi e partite di giro e del Titolo VII delle Spese per conto terzi e partite di giro. Nella relazione, ha invitato la Regione ad adottare misure correttive di carattere strutturale per quanto concerne i ritardi nei pagamenti, in particolare nel settore sanitario, e le perdite di esercizio maturate dalle società partecipate, nonché a procedere ad una più rigorosa applicazione della disciplina riguardante gli enti regionali e le società partecipate in vista dell'adozione del bilancio consolidato;
- le Sezioni riunite per il Trentino-Alto Adige hanno parificato il rendiconto generale 2016 della Regione, fermi restando gli effetti della pronuncia di parziale non parificazione del rendiconto generale 2015, relativamente ad un capitolo legato al Progetto sviluppo territorio;
- le stesse Sezioni riunite hanno parificato il Rendiconto della Provincia autonoma di Trento, con esclusione di due capitoli di entrata e di spesa relativi all'estinzione anticipata dei mutui e altre operazioni di indebitamento delle società partecipate, nonché del risultato di amministrazione nella misura in cui non considera la quota di copertura del disavanzo secondo le regole ordinarie;
- con riferimento alla Provincia autonoma di Bolzano, le medesime Sezioni riunite hanno parificato il Rendiconto con esclusione dei capitoli di spesa afferenti alle indennità di funzione e di coordinamento a funzionari della Provincia senza incarico direttivo, nonché del risultato di amministrazione nella misura in cui non prevede l'accantonamento a copertura dei residui perenti;
- la Sezione Umbria ha parificato il rendiconto. Osservazioni sono state formulate in merito ad alcune criticità gestionali. In particolare è stato rilevato: l'eccessivo ricorso ad incarichi esterni di collaborazione; il permanere di criticità nei profili del trattamento economico dei componenti l'Ufficio di Gabinetto del Presidente della Giunta regionale; l'elevata incidenza delle posizioni organizzative rispetto alla dotazione organica del comparto; il perdurare dei problemi connessi alle tecniche di copertura delle leggi regionali;
- la Sezione Veneto ha parificato il rendiconto, ad eccezione della posta del conto del bilancio, relativa al canone di locazione finanziaria e agli oneri accessori per l'acquisto del compendio immobiliare denominato "ex Palazzo compartimentale FF.SS.". Sono state formulate osservazioni in merito alla legittimità e alla regolarità della gestione e proposte misure di correzione idonee a migliorare l'efficienza della spesa. Riguardo alle società partecipate sono emerse criticità in merito alla corretta contabilizzazione e qualificazione dei flussi finanziari, nonché incongruenze nell'individuazione del perimetro del consolidamento.

Mentre per la Valle d'Aosta deve rilevarsi la persistente assenza della legislazione di attuazione prevista dall'art. 11-*bis* del d.l. n. 174/2012, non hanno parificato, relativamente al rendiconto 2016, le Sezioni regionali di controllo per l'Abruzzo, la Basilicata, la Campania e la Sardegna, per le ragioni di seguito esposte.

La Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, a seguito della sentenza costituzionale n. 89/2017 - con la quale sono state accolte le censure sollevate dalla medesima Sezione in sede di parificazione dell'esercizio 2013 - è in attesa di una nuova pronuncia della Consulta (udienza 9 gennaio 2018) riferita alla legge di approvazione del rendiconto 2013, per poter procedere all'esame del rendiconto generale per l'esercizio 2014.

La Sezione Basilicata, dopo la decisione di non parificazione del rendiconto regionale relativo all'esercizio 2015, ha svolto un attento monitoraggio sul livello di attuazione delle misure suggerite dalla Corte in quella sede, rilevando determinate carenze nella l.r. n. 31/2016

(di approvazione del rendiconto 2015), sotto il profilo della veridicità, attendibilità, correttezza e comprensibilità.

La Sezione Campania, nel 2017, ha parificato il rendiconto generale relativo all'esercizio 2014, con esclusione di determinate poste ed ha avviato l'istruttoria sul giudizio relativo al 2015.

La Sezione Sardegna sta attualmente procedendo all'esame del rendiconto generale della Regione per l'esercizio 2016, dopo la declaratoria di incostituzionalità della legge di bilancio (Corte cost. n. 6/2017), che ha riverberato effetti sugli atti del ciclo di bilancio.

2.2 Relazioni sulle coperture finanziarie delle leggi regionali

L'art. 1, comma 2, del d.l. 10 ottobre 2012 n. 174 convertito, nella l. 7 dicembre 2012 n. 213 come modificato dall'art. 33, comma 2, del d. l. 24 giugno 2014 n. 91 convertito nella l. 11 agosto 2014 n. 116 prevede che: *“annualmente le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti trasmettono ai Consigli regionali una relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali approvate nell'anno precedente e sulle tecniche di quantificazione degli oneri”*.

Le articolate relazioni elaborate dalle Sezioni regionali, nel corso del 2017, hanno posto particolare attenzione alla verifica del rispetto del principio di copertura finanziaria che, come ribadito dalla Consulta, trova esplicita declinazione nell'art. 17 della l. n. 196/2009 direttamente applicabile alle Regioni e Province autonome, per effetto dell'art. 19, comma 2, della stessa legge (Corte Cost., sentenza n. 224/2014).

Il principio di copertura delle leggi regionali di spesa è stato ribadito anche dalla riforma del sistema di armonizzazione contabile introdotta dal d.lgs. 23/06/2011 n. 118, il quale, all'art. 38, dispone che: *“le leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicano l'onere a regime ovvero, nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie, possono rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio. Le leggi regionali che dispongono spese a carattere pluriennale indicano l'ammontare complessivo della spesa, nonché la quota eventualmente a carico del bilancio in corso e degli esercizi successivi. La legge di stabilità regionale può annualmente rimodulare le quote previste per ciascuno degli anni considerati nel bilancio di previsione e per gli esercizi successivi, nei limiti dell'autorizzazione complessiva di spesa”*.

In tale prospettiva, le Sezioni regionali di controllo hanno sottolineato il ruolo essenziale delle relazioni tecniche volte a fornire puntuali elementi informativi necessari per valutare i complessivi effetti finanziari, diretti ed indiretti, della legislazione di spesa (Sezione regionale di controllo per il Lazio, deliberazione n. 58/2017/RQ) e le modalità seguite per la quantificazione degli oneri (Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 207/2017/RQ).

Le Sezioni hanno, quindi, preso atto dell'adozione di nuovi schemi di relazione tecnica finalizzati a porre rimedio ad assenze ed imprecisioni nella quantificazione degli oneri (Sezione di controllo della Regione Friuli-Venezia Giulia, deliberazione n. 47/2017/RQ) segnalando le criticità conseguenti all'assenza o lacunosità delle suddette relazioni (Sezione regionale di controllo per la Liguria, deliberazione n. 59/2017/RQ, Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 175/2017/RQ) talvolta caratterizzate solo dall'indicazione di meri stanziamenti, senza l'illustrazione dei metodi di quantificazione e delle eventuali variazioni compensative (Sezione regionale di controllo per il Molise, deliberazione n. 74/2017/RQ).

Risultano recepite, da parte di alcune Regioni, le osservazioni rese dalle Sezioni regionali in merito alla introduzione di specifiche relazioni tecniche che analizzino in modo

approfondito i profili finanziari delle disposizioni approvate e ciò ha consentito una più analitica valutazione dell'impatto finanziario della normativa e ha facilitato *ex post* una compiuta cognizione delle conseguenze finanziarie delle leggi di spesa approvate (Sezione del controllo per la Regione Sardegna, deliberazione n. 58/2017/RQ).

Permangono, tuttavia, peculiari fattispecie ove l'obbligo di copertura finanziaria può risultare fortemente condizionato dall'assenza di un'esaustiva quantificazione del disavanzo di amministrazione, posto che la mancanza di chiarezza della situazione contabile regionale può rendere incerto l'ammontare di risorse finanziarie effettivamente disponibili per dare copertura ad ulteriori interventi di spesa (Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, deliberazione n. 122/2017/RQ).

Si è, quindi, evidenziata anche la necessità di operare un riordino del sistema contabile regionale in materia di copertura finanziaria, idoneo a conformare lo stesso alla normativa costituzionale ed a quella statale primaria, specificativa dell'obbligo costituzionale di copertura (Sezione regionale di controllo per la Regione Valle d'Aosta, deliberazione n. 21/2017).

Le competenti Sezioni regionali hanno, inoltre, posto in luce un ampio ricorso alle clausole di invarianza e neutralità finanziaria (Sezione regionale di controllo per la Calabria, deliberazione n. 16/2017/RQ) spesso tendenti ad assumere carattere meramente di stile (Sezione regionale di controllo per il Molise, deliberazione n. 74/2017/RQ) nonché criticità per l'utilizzo di tecniche di copertura non adeguate o non effettive (Sezione regionale di controllo per il Veneto, deliberazione n. 593/2017/RQ) ed, al riguardo, sono state avviate iniziative volte a sensibilizzare gli enti regionali alla predisposizione di una completa e corretta documentazione tecnica (Sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazione n. 146/2017/RQ).

In presenza di una quota non irrilevante di coperture ottenute mediante il riferimento ad importi stanziati in sede di bilancio di previsione con riferimento ad altre precedenti spese, è stata richiamata l'attenzione dell'amministrazione sulla necessità che un corretto assolvimento dell'obbligo di copertura attraverso il ricorso a variazioni in diminuzione di precedenti autorizzazioni di spesa sia supportato dalla preliminare valutazione in merito all'effettiva disponibilità degli stanziamenti ed alla riducibilità degli stessi, senza la quale le tecniche di copertura si configurerebbero come mere variazioni contabili compensative, non idonee a garantire l'equilibrio di bilancio della Regione (Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, deliberazione n. 122/2017/RQ). Tale *modus operandi* determina uno svilimento dell'obbligo di copertura dequalificandolo da strumento a presidio degli equilibri di bilancio a mero artificio contabile di carattere formale (Sezione regionale di controllo per l'Umbria, deliberazione n. 63/2017/RQ).

Un'ulteriore criticità si è riscontrata nei casi in cui la copertura viene rinviata alla legge di bilancio quando non ne ricorrono i presupposti in violazione del principio di autosufficienza (Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 175/2017/RQ).

Alla luce dell'art. 73 del d.lgs. n. 118/2011, che impone il riconoscimento dei debiti fuori bilancio con apposita legge regionale in ipotesi tassativamente determinate, le Sezioni regionali hanno proceduto alla verifica anche di tale legislazione regionale trattandosi di disposizioni che comportano effetti finanziari sul bilancio (Sezione regionale di controllo per il Lazio, deliberazione n. 58/2017/RQ). In tale sede, per alcune fattispecie, è stata evidenziata, peraltro, la consistente legislazione in materia, ribadendo che il procedimento di riconoscimento del debito assume, nell'ordinamento vigente, carattere eccezionale (Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazione n. 46/RQ/2017).

Sono state esaminate dalle Sezioni regionali anche le leggi di assestamento di bilancio rilevandosi la mancata copertura di norme di spesa (Sezione regionale di controllo per la Liguria, deliberazione n. 59/2017/RQ), nonché l'adeguarsi della Regione alle prescrizioni

della competente Sezione regionale in merito alla necessaria approvazione, con apposita legge, della manovra di assestamento (Sezione regionale di controllo per il Lazio, deliberazione n. 58/2017/RQ).

Notevole attenzione è stata poi rivolta a peculiari discipline normative regionali atte ad intersecarsi anche con funzioni assegnate dal legislatore nazionale alle Sezioni regionali di controllo e per le quali è stata sottolineata la necessità di una lettura costituzionalmente orientata, come avvenuto per la disciplina regionale che disponeva anticipazioni di liquidità ad enti locali in condizioni di deficitarietà strutturale e sottoposti a procedura di riequilibrio finanziario pluriennale. Al riguardo, si è chiarito che tali erogazioni possono essere autorizzate dalla Giunta regionale, soltanto successivamente all'approvazione del piano di riequilibrio, da parte della competente Sezione regionale, stante la espressa competenza assegnata ad essa dall'art. 243-*quater* del d.lgs. n. 267/2000 (Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazione n. 46/RQ/2017).

2.3 Controllo sui rendiconti dei Gruppi consiliari regionali

Nell'ambito dei "controlli estrinseci di regolarità contabile", con finalità restitutorie e non sanzionatorie, rientrano i controlli sui rendiconti dei gruppi consiliari regionali istituiti con l'art. 1 del d.l. n. 174 del 2012.

Tale controllo ha la finalità di garantire l'equilibrio di bilancio e ripristinarlo, nel caso siano rilevate irregolarità di carattere formale e procedurale o di carattere sostanziale, anche relative alla non inerenza delle spese documentate alle funzioni del gruppo consiliare.

E' un controllo di carattere successivo, fortemente procedimentalizzato, che può avere come effetto l'ordine di restituzione delle somme rendicontate dichiarate non regolari dalla Sezione, laddove il gruppo consiliare non abbia provveduto a regolarizzarle entro il termine impartito dalla stessa, fermo restando che quanto accertato non attiene alla legittimità dei comportamenti sottostanti agli atti oggetto di controllo, eventualmente da valutare ad opera di altri organismi amministrativi o giurisdizionali.

Avverso le delibere delle Sezioni regionali è ammessa l'impugnazione davanti alle Sezioni riunite in speciale composizione, a partire dall'entrata in vigore della novella dell'art. 33 del d.l. n. 91 del 2014, che recepisce in ogni caso un orientamento già fatto proprio dallo stesso organo giurisdizionale, poi investito della competenza funzionale normativamente.

Nel 2017 alcune Sezioni (Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia, Lombardia, Liguria, Toscana, Marche, Puglia, Calabria, Basilicata, Sardegna) hanno dichiarato regolari tutti i rendiconti, anche se a seguito di delibere di richieste di regolarizzazione, in taluni casi anche con richiamo all'osservanza di norme o direttive. La Sezione di controllo per il Trentino Alto-Adige ha dichiarato la regolarità dei rendiconti dei gruppi consiliari sia della Regione autonoma che della Provincia di Trento.

Altre Sezioni hanno ravvisato unicamente regolarità parziali di alcuni rendiconti, escludendo dal giudizio di regolarità poste, in ogni caso di scarsa rilevanza finanziaria.

La Sezione di controllo per la Regione Trentino Alto-Adige, sede di Bolzano, ha dichiarato solo in parte regolari due dei nove rendiconti della Provincia autonoma di Bolzano; la Sezione Lazio ha dichiarato la regolarità parziale di tre rendiconti su tredici, così come la Sezione Abruzzo due su dieci; la Sezione Umbria ha ritenuto regolari sei rendiconti, mentre la dichiarazione di irregolarità di una spesa contabilizzata in uno di essi è stata superata con sentenza delle Sezioni riunite in speciale composizione; la Sezione Campania ha rilevato irregolarità in due rendiconti su dieci; la Sezione Veneto in due rendiconti, la Sezione Molise ha dichiarato non regolari spese in due rendiconti su quindici per un importo complessivo inferiore a 10.000 euro; la Sezione siciliana ha dichiarato la parziale irregolarità di 3 rendiconti su dodici per limitati importi.

Particolare è la situazione dell'Emilia-Romagna, per la quale ai sensi e per gli effetti del comma quinto dell'art. 22-novies (Trasmissione della documentazione contabile e deposito del rendiconto) della l.r. 26 luglio 2013, n. 11 (Testo unico sul funzionamento e l'organizzazione dell'assemblea legislativa: stato giuridico ed economico dei consiglieri regionali e dei gruppi assembleari e norme per la semplificazione burocratica e la riduzione dei costi dell'assemblea) "Il rendiconto dei gruppi e la documentazione a corredo sono trasmessi dal Presidente dell'Assemblea legislativa al Presidente della Regione. Ai sensi dell'articolo 1, comma 10, del d.l. n. 174 del 2012, convertito dalla l. n. 213 del 2012, il Presidente della Regione trasmette il rendiconto di ciascun gruppo e la documentazione a corredo di cui al presente articolo alla sezione regionale di controllo della Corte dei Conti". Detta previsione legislativa, dapprima aggiunta dall'art. 6, comma 1, l.r. 18 luglio 2014, n. 15 e poi abrogata dall'art. 15, comma 2, l.r. 12 marzo 2015, n. 1, a decorrere dal giorno successivo a quello della sua pubblicazione, ha comportato il venir meno di detto controllo da parte della Sezione regionale.

Così anche nel Piemonte la legge regionale 15 aprile 2014, n. 4 ha abolito, a decorrere dalla X Legislatura, i contributi per le spese di funzionamento dei Gruppi consiliari. Tale disciplina ha poi trovato specificazione nella D.U.P. n. 73 del 18 luglio 2014 con la quale sono state definite le dotazioni strumentali dei Consiglieri e dei Gruppi. Le relative spese sono effettuate e monitorate direttamente dal Consiglio regionale. In tal modo, con deliberazione n. 27/2017/FRG la Sezione ha disposto la restituzione dei rendiconti dei Gruppi per l'esercizio finanziario 2016 relativi alla X Legislatura, essendo formalmente assente l'autonoma e materiale gestione di risorse finanziarie in capo ai Gruppi ed in conseguenza, non essendo presente, in capo a questi ultimi, alcuna analitica documentazione a supporto.

2.4 Esame dei bilanci preventivi e consuntivi delle Regioni

L'art. 1, comma 3, del d.l. n. 174/2012, convertito dalla l. n. 213/2012, prevede che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminino i bilanci preventivi ed i rendiconti consuntivi delle Regioni, con le modalità e secondo le procedure di cui all'articolo 1, commi 166 e seguenti, della l. 23 dicembre 2005, n. 266, per la 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.

Con deliberazioni n. 8/SEZAUT/2017/INPR e n. 13 SEZAUT/2017/INPR, la Sezione delle autonomie ha approvato le linee guida e le relazioni-questionario relative ai rendiconti 2016 ed ai bilanci di previsione regionali 2017-2019 individuando i destinatari delle linee guida nei Collegi dei revisori dei conti istituiti anche presso le Regioni ai sensi dell'art. 14, comma 1, lett. e) del d.l. 13 agosto 2011 n. 138, convertito nella l. 14 settembre 2011 n. 148.

Si rammenta che la mancata ottemperanza all'obbligo di trasmissione della relazione, nonostante ripetuti solleciti della competente Sezione regionale all'Organo di revisione, è stata qualificata alla stregua di un grave e persistente inadempimento (Sezione regionale di controllo per la Calabria, deliberazione n. 8/2017).

Il controllo sul bilancio regionale che, come chiarito dalla Corte costituzionale con sentenza n. 39/2014, assume carattere successivo ed è effettuato su documenti di bilancio già approvati è stato effettuato con apposita e specifica pronuncia da parte di alcune Sezioni regionali, mentre altre Sezioni vi hanno dedicato un'apposita sezione nell'ambito della relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto.

Particolare attenzione è stata rivolta al ricorso all'esercizio provvisorio, alla quantificazione del fondo crediti di dubbia esigibilità, al mancato raggiungimento previsionale

dell'equilibrio finale di competenze dell'intero triennio di riferimento in conseguenza del disavanzo tecnico generato dal passaggio al nuovo sistema contabile armonizzato (Sezione regionale di controllo per il Veneto, deliberazione n. 421/2017/FRG), alla tardiva approvazione del documento di economia e finanza regionale, all'assenza di stanziamenti per i fondi di riserva per spese imprevedute e per spese obbligatorie (Sezione regionale di controllo per il Piemonte, decisione n. 134/2017/PARI), alla irregolare allocazione in bilancio del fondo anticipazioni di liquidità ed al superamento, nel primo semestre dell'esercizio 2017, dei limiti per la spesa farmaceutica ed ospedaliera (Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazione n. 157/2017/FRG).

Si è tuttavia rilevata, in assenza di rendicontazione pregressa e recente, una limitata possibilità di verificare pienamente l'attendibilità, la coerenza e la congruità delle poste in bilancio, nonché la mancata applicazione del principio di competenza potenziata (Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, deliberazione n. 120/2017/FRG), così come si è rimessa alle specifiche verifiche in sede di giudizio di parificazione del rendiconto regionale l'analisi dell'adeguamento in concreto del bilancio regionale ai rilievi della competente Sezione vertenti, tra l'altro, in tema di violazione del nuovo sistema contabile codificato dal d. lgs. n. 118/2011 e dei relativi allegati finalizzati al conseguimento di un equilibrio sostanziale e prospettico dei bilanci pubblici (Sezione regionale di controllo per la Basilicata, deliberazione n. 73/2017/FRG).

2.5 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 d.l. n. 174/2012, come novellato dall'articolo 33, comma 2, lett. a), punto 2, del d.l. n. 91/2014, costituisce uno strumento informativo di particolare utilità per valutare l'effettiva funzionalità del sistema di programmazione e gestione realizzato dalle amministrazioni regionali.

Nel quadro del complesso sistema di verifiche delineato dal richiamato d.l. n. 174/2012 i controlli interni, infatti, si collocano a sostegno di scelte decisionali e programmatiche in un'ottica di sana gestione finanziaria e di perseguimento del principio di buon andamento (Sezione regionale di controllo per le Marche, deliberazione n. 58/2017/FRG).

Con deliberazione n. 10/SEZAUT/2017/INPR, la Sezione delle autonomie ha approvato le linee guida per la relazione annuale del Presidente della Regione sul sistema dei controlli interni, precisando che i contenuti della relazione annuale potevano essere utilizzati dalle Sezioni regionali di controllo anche ai fini del relativo giudizio di parificazione.

Conseguentemente, gli esiti di tale controllo sono confluiti, per la maggior parte delle Sezioni regionali, nelle relazioni allegate ai giudizi di parificazione ove si è, tra l'altro, rilevato l'adeguamento alle principali normative nazionali in materia di anticorruzione e trasparenza nell'attività amministrativa (Sezione di controllo per la Regione Valle d'Aosta, decisione n. 16/2017), l'applicazione di un modello di controllo sulle società *in house*, ma anche il ritardo nella trasmissione della relazione, la poca attenzione verso i controlli di regolarità amministrativa (Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, decisione n. 110/2017/PARI) e la carente individuazione e specificazione delle procedure operative, così determinandosi la mancata realizzazione del controllo di gestione e del controllo strategico (Sezione regionale di controllo per il Molise, deliberazione n. 179/PARI/2017).

Alla luce dell'introduzione del nuovo sistema di armonizzazione contabile, è stato sottolineato che il documento di economia e finanza regionale (DEFR) costituisce il presupposto dell'attività di controllo strategico, con particolare riferimento allo stato di attuazione dei programmi all'interno delle missioni ed alla relazione al rendiconto di gestione

e che a tale documento occorre fare riferimento in merito agli indirizzi agli enti strumentali ed alle società controllate e partecipate dalla Regione, prendendo atto delle iniziative regionali intraprese (Sezione regionale di controllo per la Puglia, decisione n. 100/PARI/2017).

Degno di nota appare anche l'avvio di una revisione del sistema dei controlli interni regionali per effetto delle osservazioni mosse dalla Corte dei conti (Sezione regionale di controllo per l'Umbria, decisione n. 82/2017/PARI), nonché un primo esame di tale sistema di controlli nell'ambito della *declaration d'assurance* (DAS) (Sezione di controllo della Regione Friuli-Venezia Giulia, deliberazione n. 46/2017FVG).

Alcune Sezioni regionali hanno, infine, assunto un'apposita deliberazione con la quale è stato analizzato l'intero sistema dei controlli interni regionali soffermandosi anche sull'effettivo grado di controllo sugli organismi partecipati e sulla gestione del servizio sanitario regionale (Sezione regionale di controllo per il Veneto, deliberazione n. 74/2017/FRG).

2.6 Controlli sugli enti del servizio sanitario regionale

Il controllo di regolarità amministrativo-contabile che le Sezioni regionali esercitano ai sensi dell'art. 1, comma 170, della legge n. 266/2005, come integrato dall'art. 1, comma 3, del d.l. n. 174/2012, deve essere inteso nel più ampio contesto degli approfondimenti e delle valutazioni che le stesse svolgono sui temi della sanità regionale, i cui esiti trovano, di regola, espressione nell'ambito dei giudizi di parificazione del rendiconto regionale o di indagini specifiche sulla sanità regionale nel suo complesso o su particolari aspetti della gestione. Queste analisi si aggiungono a quelle operate, a livello nazionale, dalle Sezioni riunite nel quadro della finanza pubblica generale e dalla Sezione delle autonomie nell'annuale referto al Parlamento.

Nel 2017, le Sezioni regionali hanno potuto verificare la corretta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del Servizio sanitario regionale risultante dai rendiconti regionali 2015/2016 e dai correlati documenti di programmazione finanziaria previsti dal d.lgs. 118/2011 in materia di armonizzazione dei conti pubblici. Questa è stata anche l'occasione per analizzare in maniera più penetrante le relazioni finanziarie fra il bilancio regionale e quello delle singole Aziende sanitarie locali, Aziende ospedaliere, Policlinici universitari, Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS), Agenzie regionali per l'emergenza sanitaria, Gestioni sanitarie accentrate (GSA) ed Ospedali classificati, ferme restando le puntuali analisi finanziarie sull'evoluzione della spesa nei diversi settori del servizio sanitario regionale.

Oggetto di particolare attenzione sono stati, altresì, i temi della spesa del personale e, più in generale, i risultati della gestione operativa, delle gestioni sanitarie accentrate, dei tempi medi di pagamento dei fornitori e della circolarizzazione dei rapporti di credito/debito.

In particolare, dall'esame svolto dalle Sezioni sono emerse criticità in ordine al controllo della spesa farmaceutica, il cui *trend* di crescita potrebbe essere efficacemente contrastato attraverso la promozione dell'appropriatezza nella prescrizione dei farmaci, la selezione dei farmaci a livello locale ed il ricorso, ove possibile, a gare che applichino il principio dell'equivalenza o sovrapponibilità terapeutica (Sez. Basilicata, deliberazioni n. 39, 42, 46 e 48/2017/PRSS). Le misure di razionalizzazione della spesa sanitaria denotano tensioni laddove i meccanismi dei tetti di spesa, del *payback* e dei prezzi di riferimento non riescono ad incidere a sufficienza sulle nuove dinamiche emergenti dalla diversificazione dei prodotti in commercio (Sez. Emilia-Romagna, deliberazione n. 179/2017/PRSS). Analoghe tensioni si riflettono anche sui controlli sulla qualità e appropriatezza delle prestazioni rese dalle strutture private accreditate, che in Friuli-Venezia Giulia ha visto l'Associazione di rappresentanza delle strutture private accreditate negare formalmente all'Azienda territoriale

l'accesso ai documenti richiesti, invocando l'applicazione della nuova disciplina normativa e ritenendo che l'attività di controllo pubblica non possa eccedere i rapporti percentuali di esame a campione dei documenti, nonché i termini dell'attività di controllo posti dalla deliberazione di Giunta regionale (Sez. Friuli-Venezia Giulia, deliberazione n. FVG/34/2017/PRSS). A fronte di tali difficoltà, non sono mancati gli inviti a proseguire nell'attività di monitoraggio e controllo sul livello complessivo dei costi sostenuti, in particolare di quelli oggetto di limitazione in base a regole di finanza pubblica (quali farmaci e dispositivi medici), anche ai fini della più congrua erogazione delle prestazioni sanitarie in rapporto ai ricavi conseguiti (Sez. Liguria, deliberazioni n. 69/2017/PRSS e ss.).

Più in generale, trova conferma la non adeguatezza dei sistemi aziendali di contabilità analitica, emersa con particolare evidenza nelle prestazioni sanitarie in regime di intramoenia.

Dagli approfondimenti condotti dalle Sezioni regionali Basilicata, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia e Molise, emerge l'assenza di una contabilità separata per questa specifica funzione, nel senso che i sistemi contabili degli enti del servizio sanitario non permettono ancora di individuare il saldo tra i ricavi per le prestazioni erogate in regime di intramoenia e il costo per la compartecipazione al relativo personale. I dati, spesso, attestano l'inesistenza di costi aziendali direttamente imputabili all'attività intramoenia, sicché gli enti, nelle more dell'espletamento delle gare per l'implementazione di un sistema di contabilità integrata (generale ed analitica), gestiscono i costi in maniera extracontabile.

Da ciò emerge un'analisi economica non rappresentativa della situazione reale di remuneratività dell'attività intramoenia, con conseguente impossibilità di avere un'adeguata contezza dell'obbligatoria copertura dei costi dell'attività da parte dei ricavi collegati.

Per quanto concerne l'acquisto di beni e servizi nell'esercizio 2015, si evidenzia un incremento della spesa complessiva rispetto all'esercizio 2014. In proposito, la Sezione Basilicata ha richiamato l'attenzione sul fatto che l'erogazione di servizi sanitari da parte degli operatori privati accreditati deve essere preceduta dalla stipula di contratti che determinano il *budget* e i volumi massimi di prestazioni erogabili da ciascun centro di cura accreditato. La tempestiva sottoscrizione dei contratti e il rispetto dei *budget* assegnati sono, infatti, strumenti essenziali di governo delle attività del servizio sanitario, che consentono di contenere la spesa entro limiti coerenti con le risorse pubbliche rese disponibili in sede di programmazione.

Tra le cause che determinano la crescita dei costi, la Sezione Molise rileva il mancato approvvigionamento di beni e servizi con l'utilizzo delle convenzioni stipulate dalla Centrale Unica di Committenza regionale e l'irregolare o reiterato conferimento di servizi o di incarichi libero-professionali e di consulenza. Le Sezioni Lombardia e Basilicata hanno riscontrato, invece, irregolarità nell'applicazione della normativa per la determinazione dei prezzi unitari di aggiudicazione (o di proroga o rinnovo), risultati superiori (a volte anche oltre il 20 per cento) a quelli di riferimento elaborati dall'ANAC (o dall'ex AV-CP) ai sensi dell'art. 17, comma 1, del decreto-legge n. 98 del 2011, convertito dalla legge n. 111 del 2011. A ciò è spesso associata la carente regolamentazione, negli esaminati appalti di servizi ad esecuzione periodica e continuativa, del procedimento di revisione dei prezzi (indice utilizzato come parametro, percentuale di adeguamento riconosciuta in caso di superamento, organi competenti, etc.). Frequente è anche il ricorso alle proroghe contrattuali per l'acquisizione di beni e servizi, fenomeno che potrebbe essere rapidamente risolto accelerando le procedure di gara aggregate.

3. Controllo sugli Enti locali

Alla Corte dei conti, al fine di garantire la tutela dell'unità economica della Repubblica e il coordinamento della finanza pubblica, l'articolo 1, commi da 166 a 172, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006) ha attribuito un controllo diretto sui bilanci degli enti locali da effettuarsi, anche attraverso le verifiche dei revisori dei conti, utilizzando appositi questionari adottati con specifiche linee-guida.

Detto controllo è finalizzato a verificare la sana gestione finanziaria, nonché il rispetto da parte degli enti territoriali del patto di stabilità interno e del vincolo in materia di indebitamento previsto dall'art. 119, comma 6, della Costituzione.

La giurisprudenza della Corte costituzionale ha chiarito che il sindacato della Corte dei conti sui bilanci preventivi e consuntivi di ciascun ente locale assume i caratteri dell'obbligatorietà, capillarità e generalità, ed è ascrivibile alla categoria del "riesame di legalità e regolarità di tipo complementare al controllo sulla gestione amministrativa" (Corte costituzionale sentenza n. 179 del 2007).

Peraltro, l'evoluzione normativa conseguente alla riscrittura del sistema dei controlli relativi agli enti territoriali, sia interni che esterni, da parte del d.l. n. 174/2012 e da disposizioni successive, ha contribuito a rendere di gran lunga preponderanti le fattispecie di controllo normativamente previste. Con la conseguenza che molte Sezioni regionali, coerentemente alle proprie linee programmatiche hanno proceduto ad adottare dei criteri selettivi di priorità nell'espletamento dell'attività di controllo anche tenendo presenti le peculiarità dell'andamento della gestione finanziaria degli enti locali presenti nelle loro regioni.

Proprio in relazione alle citate peculiarità sono state diverse le modalità procedurali del controllo di volta in volta adottate.

Alcune Sezioni hanno proceduto ad una verifica capillare su ciascun ente con l'adozione di specifica pronuncia talvolta preceduta da audizioni e da adunanze pubbliche nell'ottica di un approccio collaborativo con le amministrazioni interessate; altre hanno assunto pronunce nelle quali vengono esaminate le gestioni di tutti gli enti locali della regione interessata evidenziando in linea generale e nella medesima deliberazione, le particolarità e le criticità riscontrate.

In una visione dinamica del controllo sulle amministrazioni locali, al fine delle verifiche di legittimità e regolarità finanziaria, per ogni ente controllato si è optato, in alcuni casi, al contestuale esame delle relazioni rese dai sindaci (per gli enti con più di 15.000 abitanti) ai sensi di quanto disposto dall'art. 148 TUEL, onde verificare il livello e le modalità di funzionamento del sistema di controlli interni, nonché delle relazioni di inizio e fine mandato. Talvolta, si è anche accertata l'avvenuta adozione del regolamento sui controlli interni e se ne è valutata la completezza ed idoneità rispetto alle finalità assegnate dalla legge, anche alla luce degli eventuali indirizzi forniti dalla Sezione con apposita delibera di indirizzo.

Per quanto riguarda gli andamenti delle società partecipate, il controllo sull'esercizio della *governance* da parte delle amministrazioni socie è stato effettuato considerando gli effetti della singola gestione societaria sugli equilibri di bilancio delle amministrazioni in occasione del controllo sulla legittimità finanziaria ex art. 1 comma 166 della legge 266/2005. In altre circostanze le Sezioni hanno formulato gli indirizzi sulla corretta attuazione dell'articolo 1, commi 611 e 612, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 in riferimento ai Piani di razionalizzazione delle società partecipate dei comuni, delle Province e delle Città metropolitane e approvato specifici referti nei quali venivano verificati detti Piani, pervenuti dalle amministrazioni socie.

Nel corso del 2017 venivano concluse in alcuni casi le verifiche riguardanti i rendiconti 2013, 2014 ed iniziate (e in corso di definizione da parte di molte Sezioni regionali), quelle

dei rendiconti 2015 nonché l'esame dei questionari relativi ai bilanci di previsione 2016 e pluriennale 2016-2018.

Sempre nell'ottica di una analisi dinamica delle gestioni, alcune Sezioni hanno ritenuto di effettuare delle verifiche su ogni singolo ente locale osservando più esercizi finanziari (almeno 3), al fine di valutare, nel medio periodo, la capacità delle amministrazioni attenzionate di conseguire e mantenere, in un'ottica pluriennale, l'equilibrio di bilancio (in qualche caso anche visionando le risultanze del rendiconto 2016).

Con riferimento all'oggetto dei controlli riguardanti gli enti territoriali, una chiave di riferimento generale è stata rappresentata dalla verifica delle modalità di attuazione del processo di armonizzazione contabile introdotta dal d.lgs. n. 118/2011, come modificato e integrato dal d.lgs. n. 126/2014, che ha visto l'esercizio finanziario 2015 come quello maggiormente interessato dall'attuazione delle nuove regole contabili e nel quale si sono prodotti gli effetti positivi e, talvolta, negativi, determinati dal corretto espletamento dell'operazione di riaccertamento straordinario dei residui. Peraltro, le difficoltà mostrate dalle amministrazioni verso i cambiamenti di considerevole impatto imposti dal nuovo sistema contabile, hanno determinato ricadute anche nella successiva attività di controllo delle Sezioni regionali, soprattutto per quel che attiene le risultanze del rendiconto 2015.

3.1 Controllo ai sensi dell'articolo 148-bis TUEL

Nella pluralità delle funzioni assegnate alle Sezioni regionali, mantiene un ruolo significativo ed impegna non indifferentemente il personale amministrativo e di magistratura il controllo degli equilibri finanziari e della sana gestione delle risorse degli enti locali, svolto attraverso i contributi di analisi e di conoscenza forniti dalle relazioni predisposte dagli organi di revisione, sulla base delle linee guida della Sezione delle autonomie.

Detto controllo, svolto come evidenziato ai sensi dell'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge n. 266/2005, e dell'articolo 148-bis del d.lgs. n. 267/2000, introdotto dal d.l. 174/2012, è finalizzato a segnalare ai Consigli degli Enti interessati la presenza di squilibri, anche prospettici, di natura economico-finanziaria, la mancata copertura di spese, la violazione delle norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria o il mancato rispetto degli obiettivi posti dal patto di stabilità interno, infine le gravi irregolarità contabili, nonché i consolidati comportamenti difforni dalla sana gestione.

Le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ove accertino comportamenti difforni dalla sana gestione finanziaria o il mancato rispetto degli obiettivi posti dal patto di stabilità interno, adottano una specifica pronuncia, affinché gli Enti assumano, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia, provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità ed a ripristinare gli equilibri di bilancio.

I provvedimenti assunti vanno poi trasmessi alle Sezioni regionali di controllo che ne hanno richiesto l'adozione al fine di una verifica, entro trenta giorni dalla ricezione, dell'idoneità degli stessi a consentire il superamento delle criticità riscontrate.

In caso di mancata trasmissione ovvero qualora la verifica delle Sezioni dia esito negativo, la norma preclude l'attuazione dei programmi di spesa per i quali sia stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria.

Varie Sezioni regionali, nel corso dell'anno considerato, hanno attuato modalità operative già sperimentate negli anni precedenti, finalizzate ad ottimizzare l'attività di detto controllo consistenti: nell'individuazione di una serie di criteri, basati su specifiche criticità maggiormente rappresentative anche in relazione alla suddivisione per fasce di popolazione degli enti, per attribuire un ordine prioritario temporale nello svolgimento dell'attività di controllo; nella valutazione delle irregolarità contabili maggiormente significative sulla base

di “valori-soglia”, tenendo in debita considerazione anche i flussi di cassa desunti dal sistema informativo SIOPE, oltre i quali si accerta l'esistenza di “gravi irregolarità” gestionali.

Alcune 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.

Anche nel 2017 diverse sono state le pronunce con le quali le Sezioni regionali hanno sollecitato interventi di risanamento strutturale a fronte di approfondite analisi che, sia pure all'interno del controllo ex art. 148-bis del TUEL, hanno preso in considerazione il complesso delle criticità dell'ente in chiave dinamica ed attraverso un confronto dell'evoluzione storica dei fattori di squilibrio (spesso abbinando il controllo sulle misure correttive del precedente ciclo di controllo).

Sono dunque emersi fenomeni rilevanti, di particolare significatività, dall'analisi degli equilibri di bilancio e del risultato di amministrazione esaminato sotto l'aspetto sostanziale.

Tra le principali criticità emerse si ricordano: l'inosservanza del vincolo del patto di stabilità negli esercizi 2013 e 2014 e il mancato conseguimento dei saldi di finanza pubblica nell'esercizio 2015; il mancato rispetto degli equilibri di bilancio di parte corrente e/o parte capitale; le criticità nella gestione in conto residui (presenza rilevante di residui attivi vetusti nei Titoli I e III; rilevanti importi di somme iscritte al ruolo all'1 gennaio provenienti da esercizi ante 2009; totale dei residui passivi superiore al totale dei residui attivi con fondo di cassa pari a zero); le problematiche inerenti alla gestione di cassa (sofferenza di cassa; mancata o erronea contabilizzazione delle anticipazioni di liquidità ricevute destinate al pagamento di debiti liquidi ed esigibili talvolta contabilizzate con modalità tali da alterare il risultato di amministrazione; mancata restituzione dell'anticipazione di tesoreria entro il 31 dicembre dell'esercizio considerato); il riconoscimento di debiti fuori bilancio o la presenza di debiti fuori bilancio ancora da riconoscere al 31 dicembre; il mancato rispetto del limite relativo alla spesa di personale in particolare per rapporti di natura flessibile; le irregolarità nella gestione del sistema dei pagamenti, in violazione delle specifiche prescrizioni di cui all'art. 9 del d.l. n. 78/2009; il peggioramento dell'equilibrio economico rispetto al risultato dell'esercizio precedente e irregolarità riscontrate in seguito a verifiche sul conto del patrimonio; la mancata adozione delle misure organizzative funzionali a garantire la tempestività dei pagamenti ai sensi del d.lgs. n. 231/2002; la mancata costituzione o l'inadeguatezza di specifico fondo destinato alla copertura delle passività potenziali soprattutto nelle ipotesi di rilevante ammontare del valore dei contenziosi in atto; l'utilizzo distorto di entrate straordinarie, peraltro di dubbia esigibilità, per pagare spese di natura ripetibile; il mancato aggiornamento dell'inventario con effetti sulla veridicità dello stato patrimoniale generale.

Nell'ambito del controllo sul corretto esercizio della *governance* sulle partecipate pubbliche è stata rilevata: la presenza di organismi partecipati in perdita strutturale anche reiterata; la mancata riconciliazione delle partite crediti/debiti reciproci con i propri enti strumentali e le società controllate e partecipate in violazione dell'art.11, comma 6, lett. j) del d.lgs. n. 118/2011; la mancata trasmissione e pubblicazione sul sito web dell'Ente del piano di razionalizzazione delle partecipazioni societarie e della conseguente relazione di cui all'art. 1 commi 611 e ss. della legge n. 190/2014.

Per quanto riguarda, in particolare, la disamina sulle risultanze dei questionari sul rendiconto 2015 e sul bilancio di previsione 2016 e pluriennale 2016-2018, effettuata dalle Sezioni regionali, con riferimento alle risultanze del nuovo sistema contabile armonizzato degli enti locali, si sono evidenziate alcune criticità e problematiche che incidono fortemente sulla correttezza delle procedure e dei dati contabili, ponendo in dubbio la stessa entità e composizione dei risultati di bilancio nonché dei relativi equilibri.

In tale contesto sono stati dunque privilegiati controlli sulla verifica sia della rispondenza ai principi di veridicità e correttezza, secondo le regole del TUEL, del risultato di amministrazione, sia degli effetti sul bilancio delle operazioni di riaccertamento straordinario dei residui al 1° gennaio 2015. Sotto questi peculiari profili sono state dunque rilevate, principalmente, le seguenti criticità in linea di continuità con le verifiche effettuate nel corso del 2016: l'assenza o inadeguatezza degli accantonamenti al fondo crediti di dubbia esigibilità, al fine di preservare l'Ente da disavanzi occulti e da potenziali squilibri di competenza e di cassa derivanti, fra l'altro, dall'utilizzo di un avanzo di amministrazione libero, in realtà non disponibile; la non corretta determinazione del Fondo pluriennale vincolato (FPV); le gravi anomalie nel riaccertamento straordinario, nel calcolo della parte vincolata e di quella accantonata.

Va segnalato che in talune circostanze le Sezioni regionali, a seguito dell'atteggiamento ostruzionistico tenuto dalle amministrazioni in rapporto al controllo di bilanci e rendiconti, si sono avvalse, ai sensi dell'art. 16, comma 3, del d.l. n. 152/1991, della Guardia di Finanza per effettuare ispezioni ed accertamenti diretti. Altre volte, a salvaguardia dei molteplici profili valoriali che si legano al Bilancio, come "bene pubblico" capace di attuare in concreto il disposto del comma 2, dell'art. 3 Cost., in rapporto ai "diritti sociali" dei cittadini, nei casi di possibile responsabilità erariale (sanzionatoria e di danno) emersi nell'ambito del controllo sulla gestione finanziaria degli enti locali, è stata trasmessa, ai sensi dell'art. 52 del Codice di giustizia contabile, la relativa deliberazione alla Procura Regionale.

3.2 Controllo ai sensi dell'articolo 148 TUEL

L'articolo 148 del d.lgs. n. 267/2000, come novellato dall'articolo 3, comma 1, sub e) del d.l. n. 174/2012 e, da ultimo, dall'articolo 33 del d.l. n. 91/2014, prevede la trasmissione alla Sezione regionale di controllo competente di una relazione del sindaco – per i comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti – ovvero del Presidente della Provincia, sul funzionamento dei controlli interni, contribuendo al rafforzamento del sistema dei controlli sulle autonomie locali, al fine di garantire effettiva funzionalità al sistema di programmazione, gestione e controllo. Nel quadro normativo vigente, i controlli interni devono infatti 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.

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.

Diverse sono state, anche nel 2017, la modalità di analisi del funzionamento dei controlli interni da parte delle Sezioni regionali di controllo, effettuate con singole delibere o con referti unitari a natura valutativa e comparativa, che hanno evidenziato anche criticità sistemiche, oltre che applicative della materia.

In ogni caso, per alcuni enti sono state rilevate criticità che hanno riguardato: il mancato invio nei termini della relazione da parte dell'Ente; la necessità, con riferimento al controllo di regolarità amministrativo-contabile, di implementare forme di campionamento di tipo statistico, e non meramente causali, più in linea con gli *standard* internazionali in materia (ISA 530, ISSAI 1530); il persistente utilizzo di tecniche di campionamento improprie perché non statistiche e non probabilistiche; la mancanza di un documento programmatico e che definisca modalità e obiettivi dell'attività (art. 147-*bis* comma 2 TUEL) come anche la trasmissione delle risultanze dei controlli interni all'organo consiliare; la mancanza di forme adeguate di

controllo sulla qualità dei servizi e sugli organismi partecipati; quanto al controllo sugli equilibri finanziari, il mancato adempimento della previsione dell'art. 193, comma 2 TUEL e agli obblighi correlati alla pubblicazione sul sito istituzionale dell' "indicatore annuale di tempestività dei pagamenti" (art.33, comma 1, del d.lgs. n. 33/2013) nonché dell' "indicatore trimestrale di tempestività dei pagamenti" (art.41, comma 1, del d.l. n. 66/2014) o la pubblicazione oltre i termini previsti (60 gg); quanto al controllo strategico, la sua mancata strutturazione e regolamentazione; quanto al controllo di gestione, la mancanza, in numerosi casi, di un sistema di contabilità economico patrimoniale e di contabilità analitica e del Piano esecutivo di gestione (PEG).

In alcuni casi, la Sezione, rilevata l'inadeguatezza del sistema dei controlli interni, ha proceduto, secondo quanto disposto dall'art. 148, comma 4, all'inoltro delle deliberazioni alla Procura presso la Sezione Giurisdizionale Regionale per le verifiche del caso.

3.3 Procedure di dissesto guidato e di riequilibrio pluriennale

La Corte dei conti svolge un ruolo importante nel caso l'ente locale versi in un'insanabile crisi finanziaria. In tal caso il rimedio normativo del dissesto finanziario di cui all'art. 244 del d.lgs. 267/2000 può essere attivato, oltre che dal Consiglio comunale o provinciale, dalla Sezione regionale di controllo.

L'articolo 6, comma 2, del d.lgs. n. 149/2011, infatti, disciplina la procedura del c.d. "dissesto guidato". Se in base ai controlli effettuati ai sensi dell'articolo 148-*bis* TUEL emergono comportamenti difforni 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.

Come noto, con il d.l. n. 174/2012 è stata prevista per gli Enti una diversa possibilità di soluzione alle situazioni di difficoltà finanziaria, ovvero 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.

Tale procedura alternativa, alla quale si può ricorrere previa deliberazione consiliare, non può essere iniziata nel caso in cui sia decorso il termine assegnato dal prefetto per la deliberazione del dissesto; 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 della Corte dei conti hanno un ruolo tutt'altro che marginale nelle procedure in esame, 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".

In caso di approvazione del piano, è previsto, poi, l'avvio di controlli ciclici semestrali finalizzati alla verifica del raggiungimento degli obiettivi intermedi di risanamento, preventivati nel piano medesimo.

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.

Le Sezioni regionali di controllo, nel corso del 2017, sono state impegnate in questa delicata tipologia di verifica in modo significativo, sia per il numero di piani di riequilibrio sottoposti all'esame, sia per la complessità delle singole fattispecie esaminate. All'attività di esame dei Piani di riequilibrio adottati e a quella di successivo monitoraggio, si è poi affiancata anche quella sulle proposte di rimodulazione ovvero riformulazione presentate da alcuni enti locali. Nel quadro sopra delineato, si sono infatti inseriti diversi interventi normativi tesi ad ampliare le facoltà di rimodulazione ovvero riformulazione dei piani di riequilibrio già approvati dai Consigli comunali (fra questi l'art. 1, comma 573 della legge 27 dicembre 2013, n. 147, Legge di stabilità 2014; l'art. 1, commi 714 e 714-bis della legge 28 dicembre 2015, n. 208 - come modificati dall'art. 1, comma 15, del decreto legge 24 giugno 2016, n. 113, convertito con legge 7 agosto 2016, n. 160; art. 1 legge 11 dicembre 2016, n. 232). Il principio sotteso a dette ultime previsioni è il superamento di asimmetrie di trattamento, a seguito dell'entrata in vigore dell'armonizzazione contabile (d.lgs. 23 giugno 2011 n. 118), tra la generalità degli enti e quelli che hanno avviato la procedura di riequilibrio. Peraltro, la legge n. 205 del 2017, art.1, commi da 888 a 890, ha introdotto un'ulteriore possibilità di rimodulazione o riformulazione.

E' appena il caso di rilevare che le ripetute possibilità offerte dal legislatore di modificare i piani di riequilibrio, in alcuni casi giustificate dalla ricorrenza di momenti particolari nella gestione finanziaria e contabile degli enti (si pensi, ad esempio, al ripiano del disavanzo da riaccertamento straordinario), potrebbero rischiare, ove eccessivamente reiterate, di indebolire l'effettività delle misure di riequilibrio e la certezza dei relativi tempi di attuazione. In taluni casi l'amministrazione locale ha effettuato ricorso alle Sezioni riunite in speciale composizione avverso le delibere delle Sezioni regionali di diniego di approvazione del piano o della sua riformulazione¹⁸.

¹⁸ Di seguito si offre una rassegna delle deliberazioni di approvazione o diniego di approvazione del piano di riequilibrio adottate dalle Sezioni regionali:

- approvazione del piano (Sez. Piemonte n. 26/2017 comune di Ghemme, Sez. Lombardia n. 50/2017 comune di Belgioioso, 15-55/2017 comune di Castiglione Olona, 14-76/2017 Provincia di Varese, 138/2017 comune di Sumirago, 338/2017 comune di Inverigo, 363/2017 Comune di San Fedele Intelvi; Sez. Emilia – Romagna n. 104/2017, comune di Borgonovo Val Tidone, n. 105/2017 comune di Sant'Agata Feltria; Sez. Marche n. 91/2017 comune di Monte San Pietrangeli, Sez. Molise n. 180/2017 comune di Santa Maria del Molise, 203/2017 comune di Baranello, Sez. Puglia n. 59/2017 comune di Lizzano, n. 12/2017 comune di Torchiarello, n. 91/2017 comune di Galatina, n. 106/2017 comune di Calimera; Sez. Basilicata n. 41/2017/PRSP comune di Tricarico e 74/2017/PRSP comune di Montalbano Jonico);
- conclusione della procedura di riequilibrio per raggiungimento degli obiettivi (Sez. Emilia – Romagna n. 141/2017);
- diniego di approvazione del piano (Sez. Umbria n. 83/2017 comune di Terni, Sez. Campania n. 233/2017 comune di Bacoli, Sez. Calabria n. 12/2017 comune di Montalto Uffugo sul quale si sono pronunciate le SSRR in spec. comp. con sent. n. 21/2017, Calabria n. 13/2017 comune di Locri sul quale si sono pronunciate le SSRR in spec. comp. con sent. n. 16/2017, Calabria n. 27/2017 comune di Pizzo Calabro sul quale si sono pronunciate le SSRR in spec. comp. con sent. n. 20/2017, Calabria n. 56/2017 comune di Taurianova sul quale si sono pronunciate le SSRR in spec. comp. con sent. n. 43/2017, Calabria n. 114/2017 comune di Zagarise; Sez. Sicilia n. 202/2017/PRSP comune di Terme Vigliatore);
- accertamento della mancata presentazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale da parte del Comune di Toritto entro il termine perentorio di novanta giorni previsto dall'art.243-bis, comma 5, del d.lgs. n.267/2000 e trasmissione della delibera al Prefetto ai fini dell'applicazione dell'art.6, comma 2, del d.lgs. n.149/2011 (Sez. Puglia n. 101/2017 comune di Toritto);
- accertamento della decadenza dell'ente dalla possibilità di avvalersi della facoltà di rimodulazione del piano di riequilibrio (Sez. Sicilia n. 70/2017/PRSP comune di Modica);
- parziale illegittimità della delibera di rimodulazione del piano e necessità di istruttoria della Commissione ministeriale sulla rimodulazione del piano (Sez. Campania n. 219/2017 comune di Procida);
- inammissibilità della riformulazione del piano ed incongruità sul piano rimodulato per erroneità del riaccertamento straordinario (Sez. Campania, 240/2017 comune di Napoli);
- approvazione della rimodulazione o riformulazione del piano di riequilibrio (Sez. Calabria n. 86/2017 comune di Reggio Calabria - con contestuale avvio di separata istruttoria sulla correttezza del riaccertamento straordinario dei residui).

3.4 Controllo sulle relazioni di fine mandato

Il d.lgs. n. 149 del 2011 ha previsto un'ulteriore tipologia di controllo, rappresentato dall'analisi delle relazioni di fine mandato.

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 (es. Veneto, Umbria, Calabria) hanno rilevato ritardi nell'invio o nella pubblicazione delle relazioni sui siti degli enti, omissioni nell'invio o nelle relazioni (ad es. sui rilievi effettuati dagli organi di controllo tra cui la stessa Corte dei conti) 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. Esame dei piani di razionalizzazione delle società partecipate

Nell'ambito dell'attività rivolta alla verifica dei piani di ricognizione e di razionalizzazione delle società partecipate, vengono in evidenza le indicazioni della recente riforma di cui al d.lgs. n. 175/2016, che impongono una più dedicata attenzione, da parte degli enti, alle linee di indirizzo da assegnare alle società ed alla piena esplicazione delle prerogative dell'azionista. Si tratta di uno scenario complesso ed in evoluzione, nel quale l'esigenza della razionalizzazione complessiva del sistema emerge con particolare urgenza, specie se alla prima fase di censimento e di avvio dei programmi operativi non dovesse far seguito l'effettiva realizzazione degli obiettivi previsti dal piano.

Per quanto concerne le delibere di verifica semestrale dell'andamento dei piani ex art. 243-*quater* comma 6 del TUEL si segnalano le delibere delle seguenti Sezioni:

- accertamento di mancato rispetto degli obiettivi intermedi o di gravi e reiterati disallineamenti rispetto agli obiettivi programmati (Sez. Campania n. 1/2017 comune di Nocera Inferiore, n. 3/2017 comune di Pagani, n. 50/2017 comune di Procida, n. 232/2017 comune di Eboli Sez. Calabria n. 109/2017 comune di Sella Marina; Sez. Sicilia n. 92/2017 comune di Monreale confermata da SSRR in spec. comp. sent. n. 40/2017/EL del 6 dicembre 2017). Tali delibere registrano problemi legati all'evasione tributaria, all'emersione di debiti fuori bilancio non rateizzati dai creditori e alle percentuali di riscossione basse
- accertamento del rispetto degli obiettivi programmati (Sez. Piemonte 136/2017 comune di Villastellone, 200/2017 comune di Castell'Alfero, 236/2017 comune di Ghemme; Sez. Lombardia 85-257/2017 comune di Paullo, 78/2017 comune di Sedrina, 68-209/2017 comune di Azzano Mella, 66-210/2017 comune di Manerbio, 69- 211/2017 comune di Toscolano Maderno, 237/2017 Comune di Nesso, 82-280/2017 comune di Santa Giuletta, 290/2017 Comune di Sant'Angelo Lodigiano, 304/2017 Comune di Belgioioso, 314/2017 Comune di Mozzate; Sez. Liguria n. 87/2017 provincia di Imperia; Sez. Emilia-Romagna n. 21/2017 comune di Castellarano, Sez. Umbria n. 72/2017 comune di Arrone, Sez. Abruzzo n. 168/2017 provincia di Chieti, Sez. Molise nn. 69-163 comune di Miranda, Sez. Puglia n. 111/2017 comune di Lizzano, nn. 4-44-127/2017 comune di S. Giorgio Jonico n. 14-74-128/2017 comune di Torchiarolo, n. 51/2017 comune di Lizzanello, n. 143/2017 comune di Peschici; Sez. Sicilia comuni di Motta Camastra, Leonforte e Giardini Naxos).

In ordine alle procedure di dissesto guidato ex art. 6 del d.lgs. n. 149/2011, si segnalano le delibere della Sezione di controllo per la Puglia n. 1 (comune di Chieuti), 31 (comune di Margherita di Savoia), 68 (comune di Crispiano), 144 (comune di Panni), 147 (comune di Racale)

Nel corso del 2017 è proseguito, da parte delle Sezioni regionali di controllo, l'esame degli oltre 6.200 piani di razionalizzazione straordinaria delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute dagli enti territoriali. L'individuazione delle criticità emerse in seno all'attuazione di detti piani riflette la dovuta attenzione che le Sezioni di controllo rivolgono alla gestione degli organismi partecipati per i conseguenti riflessi sugli equilibri di bilancio degli enti territoriali.

I principali aspetti esaminati hanno riguardato la dismissione delle società strutturalmente in perdita e di quelle non indispensabili al perseguimento delle finalità istituzionali (tra le quali le c.d. "partecipazioni polvere"). Nonostante i ripetuti aggiornamenti dei piani, gli enti non sono riusciti ad offrire una puntuale disamina dei criteri di razionalizzazione utilizzati per la riduzione delle partecipazioni dirette ed indirette. In particolare, è apparsa carente, soprattutto in ordine alle partecipazioni indirette, la valutazione dell'indispensabilità della partecipazione e dell'utilità dell'esternalizzazione del servizio in rapporto all'impegno economico sopportato dall'ente partecipante per i risultati conseguiti.

Con specifico riguardo alle Amministrazioni regionali, le stesse non sono sembrate in grado di dare una rappresentazione completa neppure dei trasferimenti assegnati ai loro organismi partecipati, in ragione sia degli impegni affidati via via dalla legislazione regionale sia degli impegni reimputati all'esercizio. Per non dire della concentrazione di funzioni in capo ad una o massimo due società di indirizzo e controllo, così assorbente da far assumere alla società un ruolo gestionale alternativo alla stessa Regione, con utilizzo fuori bilancio di rilevanti risorse regionali e sostanziale svuotamento delle competenze del Consiglio regionale nel determinare la destinazione delle risorse a livello programmatico (tra le altre, v. Sez. Lombardia, deliberazione n. 134/2017/SRCPIE/PARI e Sez. Liguria, deliberazione n. 65/2017/PARI).

Tale fenomeno trova riscontro anche in organismi e/o agenzie deputati a svolgere funzioni di enti pagatori di aiuti, contributi o premi comunitari, il cui ingente flusso di danaro è amministrato in grande autonomia rispetto all'ente di appartenenza, per attività spesso risultate non solo estranee a quelle previste e disciplinate dalla legge istitutiva dell'organismo, ma addirittura in sovrapposizione a quelle di competenza di uffici regionali ed altri istituti (Sez. Veneto, deliberazione n. 422/2017/PARI).

Per quanto concerne il processo di revisione societaria, va comunque positivamente considerato che la predisposizione dei piani di razionalizzazione ha richiesto, pressoché a tutti gli enti, che si procedesse quantomeno alla completa ricognizione delle partecipazioni possedute, con ciò rimediando a un *deficit* informativo già riscontrato dalle Sezioni nelle diverse sedi di controllo. Il vero nodo del processo di revisione societaria resta, tuttavia, la sostanziale assenza di argomentazioni a supporto della scelta di mantenimento o dismissione delle singole società partecipate, sinora apparse alle Sezioni regionali di controllo estremamente laconiche, a conferma del difetto contenutistico dei piani e della logica meramente adempimentale che ne hanno fatto gli enti (Sez. Piemonte, deliberazione n. 134/2017/SRCPIE/PARI; Sez. Sicilia, deliberazione n. 62/2017/GEST).

Tali lacune hanno prodotto ritardi nella conclusione dei processi di razionalizzazione previsti dai piani, con conseguente mancata riduzione del numero degli amministratori necessari, mancata uniformazione alle direttive formalmente trasmesse dagli enti in qualità di controllanti (specie in contesti societari partecipati da privati) e, soprattutto, necessità di nuovi interventi di "soccorso finanziario" per ripianare perdite, effettuare ricapitalizzazioni, rinnovare affidamenti di commesse pubbliche in favore di società prossime alla messa in liquidazione (Sez. Marche, deliberazione n. 81/2017/PARI).

In relazione a dette problematiche, è stata sottolineata l'urgenza di un efficace sistema informativo di regolazione dei flussi finanziari tra l'ente e le proprie partecipate, perché solo

un compiuto sistema di monitoraggio periodico sull'andamento delle società partecipate consente di attuare un effettivo processo di razionalizzazione e di riduzione degli squilibri economico-finanziari incidenti sul bilancio degli enti (Sez. Campania, deliberazione n. 65/2017/PARI; Sez. Umbria, deliberazione n. 82/2017/PARI).

5. Controllo sulla gestione

Le Sezioni regionali, nonostante il notevole sforzo organizzativo richiesto dai controlli di natura "obbligatoria", continuano a svolgere controlli sulla gestione (ex art. 3 della legge n. 20 del 1994) quasi esclusivamente diretti alle gestioni regionali o degli enti locali, sulla base della programmazione annuale e su tematiche valutate di maggior rilevanza in relazione anche alle risultanze delle altre analisi svolte nelle rispettive realtà territoriali.

In ordine alle gestioni statali si segnala l'indagine sull'organizzazione e la gestione dei proventi delle attività museali ed espositive dell'ex Soprintendenza speciale per il Polo museale di Firenze – anni 2011-2015 – e degli Istituti museali autonomi di Firenze per l'anno 2016 (Sez. Toscana n. 191/2017).

Per quanto riguarda le gestioni regionali si segnalano in particolare:

l'indagine sulla gestione della liquidità regionale nel SIREG (Sez. Lombardia del. n. 102/2017/GEST) nella quale viene evidenziato come sono trasferite agli enti risorse eccessive rispetto alla capacità di impiego da parte degli stessi nell'espletamento delle funzioni delegate;

due indagini in materia di continuità territoriale programmate dalla Sezione Sardegna, "analisi sulla gestione degli interventi della Regione Sardegna in materia di continuità territoriale marittima" (del. n. 45/2017/VSGF) e "analisi sulla gestione degli interventi della Regione Sardegna in materia di continuità territoriale aerea" (del. n. 46/2017/VSGF);

accertamento della composizione illegittima dell'organo di amministrazione della finanziaria regionale Finaosta S.p.A. (Sez. Valle d'Aosta n. 15/2017).

Per gli enti locali si segnala la relazione sullo stato della finanza locale della Sezione Toscana n. 181/2017.

Con riferimento a tutte le amministrazioni insistenti sul territorio regionale si segnalano le seguenti indagini concluse nel 2017:

indagine sulle spese relative a consulenze esterne, ad attività di relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza (Sez. Molise n. 67-192/2017);

relazione sull'evoluzione del costo del personale 2012-2016 operante in Valle d'Aosta (Sez. Valle d'Aosta n. 17/2017);

indagine concernente la gestione dei servizi legali e di patrocinio da parte della Regione, degli enti locali e degli altri enti con sede in Emilia-Romagna (Sez. Emilia-Romagna varie deliberazioni);

indagine sull'attività contrattuale delle amministrazioni pubbliche con sede nella Regione (Sez. Liguria n. 60/2017).

6. Controllo preventivo e successivo di legittimità

Alle Sezioni regionali è affidato anche il controllo preventivo di legittimità ex art. 3, comma 1, della legge n. 20 del 1994 degli atti delle Amministrazioni periferiche dello Stato aventi sede nella circoscrizione territoriale di competenza (in particolar modo Uffici territoriali di governo e Uffici scolastici regionali).

Si rammenta che l'attività generalmente non esita in delibere della Sezione, in quanto può verificarsi sia che l'atto sottoposto al controllo venga ammesso al visto e registrato perché legittimo, sia che l'Amministrazione si conformi ai rilievi mossi nella fase istruttoria e ritiri l'atto, con l'effetto di conclusione del procedimento con delibera di non luogo a procedere.

Da un punto di vista quantitativo l'attività riguarda principalmente decreti di conferimento di incarichi dirigenziali, assegnazioni di incarichi di reggenza, rinnovi di incarichi, provvedimenti di approvazione di contratti passivi.

Nelle Sezioni aventi sede nelle Regioni ad autonomia speciale le competenze possono essere più ampie, potendo investire anche atti delle Regioni.

Di rilievo sono le seguenti delibere segnalate dalle Sezioni regionali:

- ricusazione del visto per illegittima reiterazione di reggenza di ufficio prefettizio ed esecuzione di decreto prefettizio sottoposto a controllo in pendenza della procedura di controllo (Sez. Sicilia del. n. 156- 158/2017);
- ricusazione del visto per illegittima proroga di incarico di dirigenza di area oltre il primo rinnovo ed esecuzione di decreto prefettizio sottoposto a controllo in pendenza della procedura di controllo (Sez. Sicilia del. n. 173/2017);
- non luogo a provvedere su decreti di revoca e decertificazione dalla spesa comunitaria dei finanziamenti concessi per l'esecuzione di progetti affidati a Sicilia servizi S.p.A. (Sez. Sicilia n. 144/2017);
- ricusazione del visto di affidamento di incarichi di sei dirigenti scolastici per mobilità interregionale per violazione di disposizioni regolamentari che prevedevano la permanenza nella Regione di prima assegnazione da parte dei Dirigenti interessati per un minimo di sei o tre anni (Sez. Calabria n. 101/2017);
- ricusazione del visto al decreto prefettizio di rinnovo di incarico dirigenziale per un totale di 22 anni per contrasto con il carattere di eccezionalità del rinnovo, di adeguatezza della motivazione e del principio di trasparenza e rotazione (Sez. Puglia n. 58/2017);
- ricusazione del visto dei decreti dell'Ufficio scolastico regionale di conferimento delle funzioni dirigenziali su posti di funzione, per conferma o mobilità, in quanto con effetti retroattivi rispetto alla data del provvedimento (Sez. Campania n. 25-26-27-28-29-252/2017);
- ricusazione del visto di decreti di conferimento di incarico di reggenza nelle istituzioni scolastiche (Sez. Campania n. 30/2017);
- ricusazione del visto per provvedimento di conferimento di incarico dirigenziale per mancata indicazione dei criteri di valutazione del candidato più idoneo, assenza di effettiva comparazione e mancata indicazione del termine di durata dell'incarico (Sez. Campania n. 218/2017);
- ricusazione parziale del visto al decreto del direttore dell'ufficio scolastico regionale relativamente ai posti neocostituiti per eccessivo ampliamento del concetto di necessità aggiuntive di cui all'art. 8 del d.l. n. 205 del 2016 (Sez. Marche n. 36/2017);
- ricusazione del visto di un decreto prefettizio di seconda proroga di incarichi di reggenza verticale per violazione della circolare ministeriale n. 24/2014 e dell'art. 52 del d.lgs. n. 165 del 2001 (Sez. Liguria n. 56/2017).

A decorrere dal 2012, si è aggiunto il controllo successivo di legittimità su atti, ai sensi dell'articolo 10, comma 1, del d.lgs. n. 123/2011.

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 2017 nella gran parte delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ed in taluni casi ha comportato la trasmissione degli atti alla Procura regionale.

Si citano in particolare:

- ricusazione del visto dei contratti di supplenze infra annuali del personale di ruolo ATA già in servizio a tempo indeterminato presso altri istituti per contrasto con l'art. 59 CCNL Scuola (Sez. Toscana n. 189/2017);
- non luogo a provvedere in riferimento a un decreto a firma di un Dirigente scolastico, con cui si decretava il pagamento di 32 giorni di ferie ad una insegnante (Sez. Sardegna del. n. 64/2017);
- non luogo a deliberare in caso di riproposizione di un nuovo provvedimento anziché di una disposizione provvedimentale del dirigente di dare seguito all'atto sotto la propria responsabilità e necessità di procedere ad una nuova procedura di controllo (Sez. Sicilia n. 55-56-57/2017);
- declaratoria di non conformità a legge del provvedimento di ricostruzione di carriera e della connessa rideterminazione dell'anzianità, ai fini giuridici ed economici computando nel servizio pre-ruolo anche cinque giorni di sciopero, in quanto, ai sensi dell'art. 570 del d.lgs. n. 297 del 1994 e del comma 7 dell'art. 25 del CCNL comparto scuola del 1995/1997, i periodi di assenza "senza assegni" interrompono la maturazione dell'anzianità di servizio a tutti gli effetti (Sez. Sicilia n. 171/2017);
- non luogo a provvedere per decorrenza dei termini procedimentali previsti dagli artt. 7-10 del d.lgs. n. 123 del 2011 (Sez. Emilia-Romagna nn. 52-148-157-162-178/2017);
- ricusazione del visto di decreto con cui si dispone la trasformazione del contratto a tempo determinato di una docente di sostegno da tempo pieno a tempo parziale per contrasto con l'art. 39, comma 13 del CCNL scuola (Sez. Emilia-Romagna n. 76/2017);
- ricusazione del visto di decreto del dirigente scolastico di ricostruzione della carriera di un dipendente in un caso di passaggio a qualifica funzionale superiore per contrasto con l'art. 4, comma 8, del d.P.R. n. 399 del 1988 (Sez. Emilia-Romagna n. 128/2017);
- ricusazione del visto alla stipula del contratto di assunzione del docente con differimento della presa di servizio concessa per esigenze del prestatore per contrasto con l'art. 1, commi 98 e seguenti, della legge n. 107/2015 (Sez. Piemonte varie delibere *ex ceteris* 4-16/2017);
- rimessione del provvedimento di cessazione dal servizio a seguito di dimissioni del personale docente all'Adunanza congiunta dei collegi della Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato, per la preliminare risoluzione della questione di massima e per la conseguente pronuncia sul visto in merito alla disponibilità da parte dell'Amministrazione scolastica dei termini di efficacia delle dimissioni (Sez. Piemonte n. 251/2017).

7. Attività consultiva

L'attività consultiva in materia di contabilità pubblica introdotta dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003 continua a costituire una delle principali attività delle Sezioni regionali di controllo, anche per la celerità con la quale il parere viene reso (di norma entro 30 giorni).

Oltre che Regioni, Province, Comuni e Città metropolitane, per effetto dell'art. 10-*bis* del d.l. n. 113 del 2016 possono richiedere pareri in materia di contabilità pubblica anche la

Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome per quanto riguarda la materia regionale, nonché le componenti rappresentative di Comuni, Province e Città metropolitane nelle rispettive materie. In tal caso la Sezione destinataria della richiesta di parere è la Sezione delle autonomie.

Rispetto all'attività consultiva posta in essere dalle Sezioni regionali, il legislatore ha posto da tempo particolare attenzione alle esigenze di prevenire o risolvere contrasti interpretativi rilevanti, di garantire coerenza nell'unitaria attività svolta dalla Corte dei conti, nonché alla opportunità di distinguere le modalità di risoluzione di questioni di massima di particolare rilevanza (l'art. 6, comma 4, del d.l. n. 174/2012 prevede che sia la Sezione delle autonomie, su deferimento del Presidente della Corte, ad emanare delibere di orientamento alle quali le Sezioni regionali di controllo sono tenute a conformarsi, ferma la competenza delle Sezioni riunite in sede di controllo, nei casi di eccezionale rilevanza ai fini del coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'articolo 17, comma 31, del d.l. n. 78/2009).

La novella legislativa ha fatto salva la facoltà di Regioni, Comuni, Province e Città metropolitane di adire direttamente le Sezioni regionali di controllo per richieste di pareri in materia di contabilità pubblica formulate dagli enti locali "di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali" (art. 7, comma 8, primo e secondo periodo, l. n. 131/2003). La stessa modifica tuttavia l'ambito soggettivo dell'attività consultiva della magistratura contabile nel sistema delle autonomie, con l'evidente fine di raccordare le competenze intestate alle Sezioni regionali di controllo con l'attività di coordinamento della Sezione delle autonomie.

Quest'ultima con la delibera n. 32 del 2016 ha chiarito che, in tale sede, *"la Sezione delle autonomie si pronuncia con effetto conformativo nei confronti delle Sezioni regionali di controllo, sulla base delle attribuzioni derivanti dall'art. 6, comma 4, del d.l. n. 174/2012, per le finalità normativamente esplicitate di prevenzione e definizione di contrasti interpretativi, nonché di risoluzione di questioni di massima di particolare rilevanza, salvo che, a giudizio del Presidente della Corte dei conti, non sussista taluna delle condizioni che richiedono l'applicazione dell'art. 17, comma 31, del d.l. n. 78/2009"*.

Nel 2017 le Sezioni regionali, per i quesiti che hanno superato il preliminare vaglio di ammissibilità, hanno deliberato pareri nelle seguenti materie: personale delle società partecipate¹⁹, società partecipate²⁰, leasing in costruendo e partenariato pubblico-privato²¹; contabilità armonizzata²², ritardo invio certificazione rispetto dell'obiettivo di saldo²³, utilizzo oneri di urbanizzazione e smaltimento rifiuti²⁴, spese di rappresentanza e consulenze²⁵, spese per l'informatica in genere e per gli edifici scolastici²⁶, proroga di contratto²⁷, in tema di acquisto, vendita, manutenzione e censimento di immobili pubblici²⁸, entrate per la gestione dei flussi migratori²⁹, consorzi, approvazione bilanci³⁰, pareri di regolarità tecnica e contabile

¹⁹ Sez. Valle d'Aosta n. 10/2017; Sez. Campania n. 56/2017; Sez. Puglia n. 71/2017; Sez. Sicilia n. 177/2017; Sez. Lombardia n. 184/2017

²⁰ Sez. Valle d'Aosta n. 7/2017; Sez. Piemonte n. 48/2017; Sez. Liguria n. 80/2017; Sez. Emilia-Romagna n. 54/2017; Sez. Umbria n. 93/2017; Sez. Basilicata n. 52/2017; Sez. Lombardia n. 64/2017, n. 70/2017, n. 201/2017, n. 251/2017, n. 348/2017

²¹ Sez. Lombardia n. 227/2017, n. 230/2017, n. 248/2017, n. 320/2017.

²² Sez. Campania n. 251/2017.

²³ Sez. Lombardia n. 287/2017.

²⁴ Sez. Lombardia n. 21/2017, n. 100/2017, n. 144/2017.

²⁵ Sez. Liguria n. 83/2017; Sez. Lombardia n. 139/2017, n. 148/2017, n. 268.

²⁶ Sez. Lombardia n. 83/2017, n. 368/2017.

²⁷ Sez. Emilia – Romagna n. 88/2017.

²⁸ Sez. Lombardia n. 162/2017.

²⁹ Sez. Lombardia n. 177/2017.

³⁰ Sez. Lombardia n. 283/2017.

in caso di proposta di accoglimento di mediazione³¹, istituzione di un nuovo Comune³², segretario comunale e incarico di amministratore unico di società controllata³³, introduzione della prestazione in luogo di adempimento in materia tributaria mediante regolamento comunale³⁴, consorzi tra enti locali³⁵, azienda speciale consortile, spesa di personale³⁶, fallimento delle società a partecipazione pubblica³⁷, funzioni delle Province³⁸, pagamento ferie maturate e non godute³⁹, assicurazione dei volontari del Comune⁴⁰, incarico di addetto stampa e portavoce⁴¹, rapporto di lavoro del personale degli enti locali, assunzioni, modifica del regime di part-time, capacità assunzionale⁴², copertura di disavanzi di fondazioni, ripiano di debiti di partecipate⁴³, debiti fuori bilancio da sentenza di condanna, transazioni⁴⁴, garanzie fideiussorie⁴⁵, incentivi per funzioni tecniche⁴⁶, trattamento economico accessorio⁴⁷, trattamento economico in relazione alle sole spese ascrivibili tra gli oneri connessi all'espletamento delle attività relative allo status di amministratore locale⁴⁸; permessi retribuiti previsti per l'esercizio di funzioni elettive presso un ente locale, componenti CdA⁴⁹, procedura di stabilizzazione⁵⁰, servizio di trasporto scolastico⁵¹, tassa occupazione spazi e aree pubbliche – TOSAP⁵², concessione in comodato d'uso di un bene immobile di proprietà comunale⁵³, gettoni di presenza alla conferenza dei Capigruppo⁵⁴, oneri partecipazione organi collegiali di aziende e enti⁵⁵, indennità di funzione amministratori⁵⁶, indennità di posizione dei dirigenti⁵⁷, fondo di cassa degli enti in dissesto⁵⁸, acquisto di beni immobili⁵⁹, rimborso spese legali⁶⁰, vincoli alle spese di personale⁶¹, rimborso spese di viaggio degli amministratori, permessi retribuiti, indennità di funzione, segretario reggente⁶², compensi componenti organi di

³¹ Sez. Emilia – Romagna n. 62/2017.

³² Sez. Piemonte n. 87/2017.

³³ Sez. Lombardia n. 269/2017.

³⁴ Sez. Emilia-Romagna n. 60/2017.

³⁵ Sez. Umbria n. 28/2017; Sez. Lombardia n. 95/2017.

³⁶ Sez. Lombardia n. 297/2017.

³⁷ Sez. Sicilia n. 143/2017.

³⁸ Sez. Veneto n. 426/2017.

³⁹ Sez. Friuli – Venezia Giulia n. 68/2017.

⁴⁰ Sez. Friuli - Venezia Giulia n. 54/2017.

⁴¹ Sez. Veneto n. 337/2017.

⁴² Sez. Veneto n. 504/2017; Sez. Piemonte n. 88/2017; Sez. Liguria n. 7/2017; Sez. Emilia- Romagna n. 23/2017; Sez. Umbria n. 100/2017; Sez. Marche n. 60/2017; Sez. Abruzzo n. 12/2017; Sez. Campania n. 31-68-243/2017; Sez. Molise n. 40-164/2017; Sez. Puglia n. 79-159/2017 Sez. Sicilia n. 176/2017; Sez. Lombardia n. 23/2017, n. 71/2017; n. 143/2017; n. 149/2017, n. 310/2017, n. 328/2017.

⁴³ Sez. Piemonte n. 201/2017; Sez. Liguria n. 24/2017; Sez. Abruzzo n. 5/2017.

⁴⁴ Sez. Umbria n. 85/2017; Sez. Puglia n. 80/2017; Sez. Lombardia n. 265/2017, n. 326/2017.

⁴⁵ Sez. Puglia n. 84/2017.

⁴⁶ Sez. Piemonte n. 177-182/2017; Sez. Liguria n. 58/2017; Sez. Toscana 186/2017; Sez. Umbria n. 51/2017; Sez. Campania n. 254/2017; Sez. Puglia n. 108-149/2017; Sez. Basilicata n. 22/2017; Sez. Calabria n. 5/2017; Sez. Lombardia n. 190/2017, n. 191/2017, n. 305/2017, n. 307/2017.

⁴⁷ Sez. Liguria n. 27- 31- 64/2017; Sez. Emilia – Romagna n. 136/2017; Sez. Umbria n. 2/2017; Sez. Abruzzo n. 171-173/2017; Sez. Campania n. 7/2017; Sez. Molise n. 161/2017; Sez. Puglia n. 108-110/2017; Sez. Basilicata n. 7/2017; Sez. Calabria n. 11/2017; Sez. Lombardia n. 32/2017, n. 183/2017, n. 249/2017, n. 264/2017.

⁴⁸ Sez. Lombardia n. 1/2017.

⁴⁹ Sez. Lombardia n.231/2017, n. 316/2017.

⁵⁰ Sez. Lombardia n. 327/2017.

⁵¹ Sez. Lombardia n. 306/2017.

⁵² Sez. Emilia – Romagna n. 137/2017.

⁵³ Sez. Liguria n. 2/2017; Sez. Campania n. 7/2017.

⁵⁴ Sez. Umbria n. 113/2017.

⁵⁵ Sez. Lombardia n. 101/2017.

⁵⁶ Sez. Molise n. 31/2017; Sez. Lombardia n. 18/2017.

⁵⁷ Sez. Lombardia n. 37/2017.

⁵⁸ Sez. Molise n. 134/2017.

⁵⁹ Sez. Piemonte n. 197/2017; Sez. Liguria n. 91/2017; Sez. Basilicata n.40/2017.

⁶⁰ Sez. Basilicata n. 45/2017.

⁶¹ Sez. Piemonte n. 224/2017; Sez. Umbria n. 101/2017; Sez. Abruzzo n. 111/2017; Sez. Molise n. 137/2017; Sez. Basilicata n. 49/2017; Sez. Lombardia n. 35/2017, n. 199/2017, n. 324/2017.

⁶² Sez. Liguria n. 3/2017; Sez. Abruzzo n. 125/2017; Sez. Puglia n. 28/2017; Sez. Lombardia n. 189/2017; n. 294/2017, n. 320/2017.

revisione economico-finanziaria enti locali⁶³, rimborso spese di viaggio⁶⁴, indennità *ad personam* ex art. 110 TUEL⁶⁵.

In sporadici casi sono stati resi pareri anche alle Regioni: trattasi, in particolare, dei pareri della Sez. Valle d'Aosta n. 7/2017 e della Sez. Abruzzo del. 103/2017.

8. Altre tipologie di controllo intestate alle Sezioni regionali di controllo

8.1 Certificazione dei contratti collettivi del personale delle Regioni a statuto speciale

In talune Regioni a statuto speciale è prevista una funzione di certificazione dei contratti collettivi del personale regionale.

Nel 2017 la Sezione di controllo per la Sardegna ha certificato positivamente le seguenti ipotesi di CCL:

- ipotesi di "Contratto collettivo regionale di lavoro - Parte normativa 2013-2015" (Deliberazione n.10/2017/CCR);

- ipotesi di "Contratto integrativo regionale di lavoro per i Dirigenti dell'Ente Foreste della Sardegna, parte normativa 2008-2009, parte economica 2008-2009" (Deliberazioni n. 61/2017/CCR e n. 97/2017/CCR);

- ipotesi di "Contratto collettivo regionale di lavoro - Triennio 2016-2018 - Dipendenti dell'Amministrazione, Enti, Istituti, Aziende ed Agenzie Regionali" (Deliberazioni n. 62/2017/CCR, n. 65/2017/CCR e n. 88/2017/CCR).

8.2 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. n. 91/2013 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.

Nel 2017 l'unica ipotesi di intesa pervenuta alle Sezioni regionali riguarda l'ipotesi di accordo sul premio di produzione 2017 della Fondazione Teatro lirico di Cagliari, definita dalla Sezione sarda con la del. n. 84/2017/CCN.

8.3 Controllo dei rendiconti delle spese elettorali dei partiti politici, dei movimenti politici e delle liste nelle elezioni nei comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti

Sulla falsariga del controllo già esercitato in sede centrale dal Collegio di controllo sulle spese elettorali della Corte dei conti sui rendiconti delle spese sostenute e dei finanziamenti ricevuti dai partiti e movimenti politici e liste di candidati per le campagne elettorali per il rinnovo dei componenti dei Parlamenti nazionale ed europeo e dei Consigli regionali, l'articolo 13 della legge n. 96/2012, come modificata dalla legge n. 116/2014, ha affidato la stessa tipologia di controllo riguardante le elezioni per il rinnovo dei consigli dei Comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti a specifici collegi da costituirsi in seno alle Sezioni regionali di controllo.

⁶³ Sez. Lombardia n. 228/2017.

⁶⁴ Sez. Molise n. 183/2017.

⁶⁵ Sez. Piemonte n. 144/2017; Sez. Basilicata n. 69/2017.

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.

L'attività dei Collegi è stata modellata sulla tipologia del controllo successivo di regolarità, in quanto verifica limitata alle spese relative alle campagne elettorali e alle risorse che le hanno finanziate, con esiti di accertamento dichiarativo e, ove ne ricorrano i presupposti motivati, di condanna al pagamento di una sanzione pecuniaria.

Nel 2017 il controllo, che sfocia anche in una relazione ai rispettivi Consigli comunali, ha riguardato sia la prosecuzione delle attività relative alle competizioni elettorali svoltesi nel 2016 che quelle dell'11 giugno 2017.

Si rammenta che, ai sensi dell'art. 13 della legge n. 515 del 1993, i Collegi regionali di garanzia elettorale istituiti presso le Corti d'Appello svolgono analogo controllo sui rendiconti delle spese elettorali sostenute dai candidati.

8.4 Controlli sulla rendicontazione di funzionari delegati e commissari straordinari

In base all'art. 2, comma 2-*octies*, del d.l. n. 225/2010, convertito dalla legge n. 10/2011, i funzionari e commissari delegati, i commissari di Governo o in qualunque modo denominati, nominati dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, autorizzati alla gestione di fondi statali, titolari di contabilità speciali per la realizzazione di interventi, programmi e progetti o per lo svolgimento di particolari attività, rendicontano nei termini e secondo le modalità di cui all'art. 5, comma 5-*bis*, della legge n. 225/1992.

Tale ultima norma, recentemente novellata (con il d.l. n. 59/2012 ed ulteriormente integrata dalla relativa legge di conversione, n. 100/2012), prevede che i rendiconti siano redatti entro il quarantesimo giorno dalla chiusura di ciascun esercizio, e dal termine della gestione o dell'incarico, e riportino tutte le entrate e tutte le spese riguardanti l'intervento delegato, indicando la provenienza dei fondi, i soggetti beneficiari e la tipologia di spesa. Il rendiconto deve altresì contenere una sezione dimostrativa della situazione analitica dei crediti, distinguendo quelli certi ed esigibili da quelli di difficile riscossione, e dei debiti derivanti da obbligazioni giuridicamente perfezionate assunte a qualsiasi titolo dai commissari delegati, con l'indicazione della relativa scadenza.

Quanto al controllo svolto dalla Corte dei conti, le Sezioni riunite, con delibera n. 4 del 2014 hanno precisato che la disposizione di cui al richiamato art. 2, comma 2-*octies*, del d.l. n. 225/2010, riguardante i rendiconti dei funzionari delegati, dei commissari delegati e di chiunque venga autorizzato alla gestione di contabilità speciali configura un necessario controllo, non limitato alla sola verifica dell'avvenuta trasmissione dei frontespizi, da esercitarsi sulla base di parametri e modalità di regolarità contabile e finanziaria, ivi compresa la facoltà di cui all'art. 60 del regio decreto n. 2440/1923, fermi restando – sia ai fini dell'esercizio della sopra richiamata facoltà, sia per una ulteriore determinazione degli ambiti di analisi ovvero dei criteri cui fare riferimento – eventuali indirizzi di coordinamento dettati dalle Sezioni riunite e declinati a livello regionale.

In tale ambito si segnalano le delibere rese sui seguenti rendiconti:

- irregolarità dei rendiconti 2011 e 2012 dei funzionari delegati che hanno gestito, su contabilità speciale n. 5429, risorse destinate alla realizzazione di Expò 2015 (Sez. Lombardia nn. 182-288/2017)
- regolarità del rendiconto dell'ufficio del Commissario delegato ex OPCM n. 3815/2009 anche in caso di pagamento di decreto ingiuntivo in pendenza di procedimento di accertamento del danno erariale (Sez. Sicilia n. 172/2017)

- irregolarità del rendiconto 2006 del Funzionario delegato del Provveditorato interregionale OOPP Sicilia – Calabria per pagamenti eseguiti a favore di soggetti inadempienti nei confronti dell'erario (Sez. Sicilia n. 180/2017)
- rendiconto 2012 del Commissario delegato e del Soggetto attuatore per l'emergenza in materia di bonifica e risanamento ambientale dei suoli, delle falde e dei sedimenti inquinati, nonché in materia di tutela delle acque superficiali e sotterranee e dei cicli di depurazione nella Regione siciliana (Sez. Sicilia n. 50/2017)

8.5 Audizioni delle Sezioni regionali di controllo

Si segnala l'audizione della Sezione di controllo per la Regione siciliana dinanzi alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale sullo stato della finanza degli enti di area vasta in Sicilia, che ha messo in risalto anche la pericolosa situazione di stallo politico istituzionale della riforma regionale, attuata, da ultimo, con l.r. n. 15/2015 e s.m.i. Gli elementi conoscitivi sono stati approvati dalla Sezione di controllo con delibera n. 75/2017/AUD e successivamente confluiti nell'apposita indagine conoscitiva programmata nel 2017.

La relazione, all'esito del contraddittorio con le nove amministrazioni interessate e con l'Assessorato regionale delle Autonomie locali e della Funzione pubblica (delibera n. 125/2017/GEST), ha tratteggiato un quadro estremamente allarmante, tale da preludere, in alcuni casi, a vere e proprie situazioni di dissesto finanziario, anche se non ufficializzate.

8.6 Controllo di regolarità amministrativa contabile dei pagamenti connessi alla ricostruzione dei territori abruzzesi interessati dal sisma del 6 aprile 2009

L'articolo 11, comma 8, del d.l. n. 78/2015, convertito dalla legge n. 125/2015 prevede una nuova tipologia di controllo da esercitarsi in esclusiva da parte della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo. Trattasi della verifica a campione sulla regolarità amministrativa e contabile dei pagamenti effettuati e sulla tracciabilità dei flussi finanziari ad essi collegati, relativi ai contributi erogati 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.

I criteri del controllo sono evidenziati nella Relazione approvata dalla Sezione con deliberazione n. 54/2016/INPR del 3 marzo 2016 che costituisce il fondamentale punto di orientamento per l'istruttoria delle pratiche di ricostruzione. La Relazione è stata il frutto di una impegnativa operazione di ricognizione e di studio del frastagliato sistema normativo di riferimento, differenziato per categoria di fonti, per periodi emergenziali e post emergenziali che ha regolamentato i contratti tra privati.

La Sezione opera in contatto con il Comando regionale della Guardia di Finanza e gli Uffici speciali per la ricostruzione (USRA — USRC) con i quali è stato individuato il percorso operativo più efficace per governare la complessità dei profili procedurale e documentale del fenomeno da analizzare, predisponendo piattaforme informatiche per interfacciare le banche dati esistenti.

La Sezione è impegnata nella gestione del delicato passaggio dalla fase "organizzativa" alla fase "operativa" per implementare i controlli di regolarità amministrativa, contabile e di tracciabilità dei flussi finanziari anche per il tramite della Guardia di Finanza.

Sono stati elaborati i criteri di selezione del segmento di popolazione statistica da considerare, le modalità di campionamento da rispettare e le caratteristiche tecniche della formula di campionamento da applicare, previa descrizione delle attività della Sezione riguardo le metodologie di analisi e studio applicate e le elaborazioni informatiche dei dati

effettuate: il campione elaborato è composto da n. 30 pratiche, di cui n. 25 riferite al Comune di L'Aquila e n. 5 riferite agli altri comuni del cratere.

E' stato effettuato costantemente il monitoraggio dei siti degli uffici speciali di ricostruzione; i dati della ricostruzione privata ivi riportati sono stati analizzati ed elaborati, considerando le diverse tipologie e categorie di ricostruzione; i dati risultanti dall'elaborazione sono stati riepilogati in fogli matrice utili alle valutazioni per un eventuale nuovo campionamento di pratiche da verificare.

Nell'ambito dei controlli eseguiti dagli Uffici speciali, ai sensi del comma 2, articolo 67 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. Nel corso dell'anno 2017 l'Ufficio speciale della Ricostruzione di L'Aquila ha trasmesso n. 17 note informative sui controlli effettuati.

CAPITOLO IX

FORME ATIPICHE DI CONTROLLO SU ALTRE GESTIONI PUBBLICHE O DI PUBBLICO INTERESSE

Negli ultimi anni il legislatore ha ampliato le forme di intervento dell'azione di controllo della Corte dei conti su talune gestioni statali o di altre amministrazioni pubbliche non statali, secondo modalità diverse da quelle tradizionali, in un'ottica di sempre maggiore avvicinamento del momento dell'esercizio del controllo a quello del concreto svolgimento dell'azione amministrativa, allo scopo di conseguire un effetto di deterrenza e di immediato contrasto nei riguardi di comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria o, in taluni casi, per conformare il controllo medesimo alla particolarità del suo oggetto.

Senza dubbio questo aspetto rafforza la funzione di garanzia della Corte dei conti nei riguardi della regolarità delle gestioni e di ausilio alla salvaguardia degli equilibri di bilancio delle pubbliche amministrazioni; occorre, tuttavia, che la disciplina della funzione del controllo debba essere sistematizzata e dotata di obiettivi unitari, sottraendola ad interventi straordinari ed eccezionali.

1. Ufficio di controllo di cui all'art. 162, comma 5, del d.lgs. n. 50 del 2016

La prima forma di controllo che rientra in tale casistica è quella sugli atti secretati, affidata dal d.lgs. n. 50 del 2016, art. 162, comma 5, ad un apposito Ufficio della Corte dei conti, costituito con deliberazione n. 1/DEL/2016 adottata dalle Sezioni riunite in sede deliberante nell'adunanza dell'8 giugno 2016 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica il 30 giugno 2016.

L'art. 162, comma 5, del d.lgs. n. 50 del 2016 intesta all'Ufficio le seguenti attribuzioni: (a) il controllo preventivo sulla legittimità e sulla regolarità dei contratti secretati o per la cui esecuzione sono previste speciali misure di sicurezza; (b) il controllo sulla regolarità, correttezza ed efficacia della gestione dei contratti medesimi; (c) una relazione al Parlamento, entro il 30 giugno di ciascun anno, sull'attività di cui alle precedenti lettere (a) e (b).

In sostanza il legislatore ha attribuito alla Corte dei conti, nella nuova articolazione, una funzione di verifica ad ampio spettro, sia in fase preventiva sia in fase successiva, sul complessivo fenomeno degli atti negoziali caratterizzati dall'attribuzione di un livello di riservatezza o dall'esigenza di speciali misure di sicurezza. Si tratta, in particolare, di una competenza di controllo che è definita in ragione della natura oggettiva dei contratti in discorso

e trova la sua *ratio* nella necessità di conciliare il particolare regime procedurale derogatorio per gli stessi previsto dal citato art. 162 con il rispetto dei principi di legalità.

Come riferito in occasione della prima Relazione resa al Parlamento ai sensi dell'art. 162, comma 5, del d.lgs. n. 50 del 2016 (deliberazione 16 giugno 2017 n. 1/2017/0/UCCS), l'attività dell'Ufficio ha riguardato, dal giugno del 2016 e nella prima parte del 2017, le sole nuove attribuzioni del controllo preventivo di legittimità.

Nella predetta Relazione al Parlamento si è riferito infatti sull'attività sul 2016 con riferimento al periodo 15 giugno — 31 dicembre e sul 2017 con riferimento al periodo 1° gennaio — 31 maggio.

Sotto il mero profilo quantitativo, nel periodo di riferimento 2016 sono pervenuti al controllo preventivo di legittimità 38 contratti, mentre nel periodo 2017 ne sono pervenuti 147. Va precisato, tuttavia, che il dato 2017 include 103 contratti che si riferiscono a proroghe tecniche ed a nuovi accordi specifici nell'ambito di accordi quadro relativi ad un servizio ed alla relativa fornitura su tutto il territorio nazionale su 55 lotti. Sicché, al netto di questi, che peraltro costituiscono una coda contrattuale in esaurimento, il dato relativo ai contratti pervenuti nel periodo di riferimento 2017 mostra un *trend* in lieve aumento rispetto al periodo del 2016.

I contratti registrati nel periodo considerato per il 2016 sono 32, di cui 7 con nota avviso. Quelli registrati nel riferito periodo 2017 sono 74, di cui 65 con nota avviso. Nel primo semestre 2017 si è avuto un deferimento collegiale, che si è concluso con la ricusazione del visto. Anche nella seconda parte del 2017, l'attività dell'Ufficio si è limitata alle attribuzioni relative al controllo preventivo di legittimità (70 nuovi contratti pervenuti, 112 atti registrati, che chiaramente si riferiscono anche agli atti pervenuti nel periodo precedente, 10 rilievi istruttori, 17 note avviso, 2 restituzioni), essenzialmente perché appariva ancora prematuro acquisire elementi sull'esecuzione di contratti a breve distanza dalla loro data di sottoscrizione.

L'Ufficio ha, tuttavia, approvato, con deliberazione n. 2/2017/0/UCCS del 6 novembre 2017, le modalità ed i criteri di svolgimento dell'attività istruttoria per il controllo sulla regolarità, correttezza ed efficacia della gestione dei contratti secretati.

Come esposto nella Relazione al Parlamento, questioni di carattere generale, nella prima fase di esercizio delle nuove attribuzioni di controllo, hanno riguardato l'ambito oggettivo di applicazione dell'art. 162, comma 5, del d.lgs. n. 50 del 2016 in relazione ai profili di diritto intertemporale correlati all'interpretazione della norma transitoria di cui all'art. 216 del nuovo codice degli appalti, nonché il perimetro soggettivo dei contratti sottoposti al controllo preventivo di legittimità ai sensi della nuova disposizione di cui al citato art. 162.

La prima questione ha trovato soluzione mediante applicazione del principio secondo cui le norme che attribuiscono od escludono il controllo preventivo di legittimità, avendo natura di norme procedurali, sono applicabili nel momento della loro entrata in vigore anche ai procedimenti non conclusi. Sicché nella specie sono stati ritenuti soggetti al controllo preventivo di legittimità ai sensi dell'art. 162, comma 5, del d.lgs. n. 50 del 2016 anche contratti per i quali alla data di entrata in vigore del nuovo codice degli appalti (19 aprile 2016) il procedimento non si era ancora concluso con la stipula e la relativa approvazione del contratto, ancorché il procedimento fosse stato avviato sotto la vigenza del vecchio codice.

Per la seconda questione, sono stati ritenuti soggetti al controllo preventivo di legittimità anche i contratti delle società *in house* delle Amministrazioni statali, tenuto conto sul piano interpretativo che il riferimento alle sole amministrazioni statali, richiamato nella vecchia disposizione dell'art. 17 del d.lgs. n. 163 del 2006 ai fini dell'assoggettamento dei contratti secretati al controllo successivo della Corte dei conti, è venuto meno nella formulazione del vigente art. 162 citato.

2. Ufficio di controllo di cui all'art. 29, comma 3, della legge n. 124 del 2007

Con la legge 3 agosto 2007, n. 124 avente ad oggetto “Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto” è stata effettuata un’ampia riforma dell’apparato e delle procedure dei servizi segreti.

Nell’art. 29, comma 3, è stata prevista l’istituzione di un Ufficio della Corte dei conti distaccato presso il Dipartimento delle informazioni per la sicurezza (DIS).

Le funzioni demandate dalla disposizione normativa all’Ufficio distaccato sono sia di controllo preventivo sugli atti ai sensi dell’art. 3, comma 2, della legge n. 20 del 1994, che di controllo di legittimità e regolarità della gestione delle spese ordinarie (escluse le spese riservate), attività questa che sfocia in una relazione sul bilancio consuntivo della gestione finanziaria delle spese ordinarie al Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica (COPASIR).

3. Collegi di controllo sulle spese elettorali

Ai sensi dell’art. 12, comma 1 della legge 10 dicembre 1993 n. 515, “*i rappresentanti di partiti, movimenti, liste e gruppi di candidati presenti nelle elezioni per la Camera dei deputati o per il Senato della Repubblica devono presentare alla Corte dei conti, entro quarantacinque giorni dall’insediamento delle rispettive Camere, il consuntivo relativo alle spese sostenute per la campagna elettorale e alle relative fonti di finanziamento.*”

Il controllo sui consuntivi in questione è effettuato da un apposito Collegio costituito presso la Corte dei conti, composto da tre magistrati estratti a sorte tra i consiglieri in servizio (art. 12, comma 2, l. n. 515/93). La Corte dei conti riferisce direttamente ai Presidenti delle Camere sui risultati del controllo eseguito (art. 12, comma 3, l. n. 515/93).

Al predetto Collegio è attribuito anche il controllo delle elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all’Italia, nonché il controllo delle elezioni dei Consigli regionali delle Regioni a statuto ordinario, ai sensi rispettivamente dell’art. 14, comma 2, della legge 6 luglio 2012, n. 96 e dell’art. 5 della legge 23 febbraio 1995, n. 43.

Il Collegio effettua un controllo successivo di legittimità che, ai sensi dell’art. 12, comma 3, della legge n. 515/1993, è limitato “*alla verifica della conformità alla legge delle spese sostenute e della regolarità della documentazione prodotta a prova delle spese stesse*”. La mancanza dei requisiti di legittimità e/o regolarità della spesa, rilevata dal Collegio, determina l’inammissibilità della spesa stessa e la conseguente rettifica del relativo conto consuntivo.

Con il controllo attribuito alla Corte dei conti, il legislatore, a tutela della trasparenza dei conti delle formazioni politiche, con particolare riferimento alle fonti di finanziamento, vuole evitare fenomeni di finanziamento occulto da parte di soggetti che potrebbero condizionare l’attività dei partiti, strumento essenziale della dialettica politica in un sistema democratico. Inoltre, la disponibilità di fondi non dichiarati potrebbe avere effetti distorsivi sul corretto svolgimento delle competizioni elettorali, quanto meno sotto il profilo della possibilità di svolgere una campagna elettorale in condizioni di maggiori possibilità di spesa.

L’intento del legislatore è supportato dal sistema sanzionatorio in materia di spese elettorali, fissato dall’art. 15 della l. n. 515/1993.

Il controllo è effettuato sui rendiconti di tutte le formazioni politiche che hanno partecipato alle elezioni, indipendentemente dall'aver avuto rappresentanti eletti o dall'aver superato una soglia ragguagliata alla percentuale dei voti espressi.

Nel corso dell'anno 2017 si sono conclusi i controlli sui consuntivi relativi alle spese sostenute per le campagne elettorali e alle fonti di finanziamento delle 117 formazioni politiche che hanno partecipato alle elezioni per il rinnovo dei Consigli regionali della Campania, Liguria, Marche, Puglia, Toscana, Umbria e Veneto, tenutesi in data 31 maggio 2015.

Dall'esito del controllo sono emersi n. 8 consuntivi con spese non regolari e n. 4 con fonti di finanziamento non regolari.

4. Presenza istituzionale di magistrati della Corte dei conti in organi di controllo internazionali o nazionali

L'ordinamento nazionale o accordi internazionali, talora, prevedono espressamente che determinate cariche in seno ad organi deputati al controllo di alcune amministrazioni pubbliche o di organismi sovranazionali siano ricoperte, anche in via esclusiva, da magistrati della Corte dei conti.

Nell'enunciare le cariche di maggior rilievo istituzionale, si incontra dapprima la previsione dell'art. 9 della legge 6 luglio 2012, n. 96 che, nel ridisegnare la disciplina del finanziamento ai partiti, ha devoluto il controllo dei relativi rendiconti, già intestato al collegio dei revisori *ex lege* n. 2 del 1997 (cinque revisori nominati ad inizio legislatura d'intesa tra i Presidenti delle Camere tra gli iscritti al registro dei revisori legali), alla Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici, composta da 5 magistrati, di cui uno appartenente alla magistratura ordinaria, uno a quella amministrativa e tre a quella contabile, e nominata con atto congiunto dei Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, su designazione dei Presidenti dei rispettivi organi giudiziari.

Attualmente quindi, tre magistrati della Corte dei conti ricoprono l'incarico di componenti della Commissione, di cui uno con funzione di Presidente.

Con il d.l. n. 149 del 2013, che ha abolito il finanziamento pubblico diretto, sono stati ampliati i compiti della Commissione affidando ad essa, in buona sostanza, la tenuta del registro nazionale dei partiti e movimenti politici, il controllo sugli statuti dei partiti che chiedono l'iscrizione al registro e l'ammissione dei partiti iscritti al registro al finanziamento privato in regime fiscale agevolato (detrazione del 26 per cento dall'imposta sul reddito di chi effettua l'erogazione liberale) e alla ripartizione annuale delle risorse derivanti dalla destinazione volontaria del 2 per mille dell'IRPEF, qualora questi attestino il ricorrere di determinati requisiti di rappresentatività. Considerate le nuove funzioni, la Commissione è stata ridenominata in "Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza ed il controllo dei rendiconti dei partiti politici".

La Commissione attualmente rappresenta l'unico organo collegiale composto esclusivamente dai rappresentanti delle tre magistrature ordinaria, amministrativa e contabile.

In ambito internazionale, oltre alle funzioni svolte come *external auditor* (in particolare dalla Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali) di alcune agenzie dell'ONU (ICAO, ITU, ICGEB) e di un altro organismo a carattere scientifico (ICRANet), la Corte dei conti partecipa come componente alle organizzazioni (INTOSAI, EUROSAL, ISC) già citate nel cap.III. È, inoltre, d'uopo rammentare la presenza di un componente della Corte dei conti italiana nella Corte dei conti europea.

Un magistrato della Corte dei conti è, altresì, presente nel *Board of advisors* dell'Organizzazione congiunta per la cooperazione in materia di armamenti (OCCAR) ai sensi dell'Annesso I dell'OPM 3 (*Occar Management Procedures*), come anche un magistrato contabile siede nel *College of auditors* dell'*ATHENA mechanism* del Consiglio dell'Unione europea ai sensi dell'art. 40 della Decisione (PESC) 2015/528 del Consiglio del 27 marzo 2015.

Sono magistrati della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 37, comma 20, del d.l. 6 luglio 2011, 98 i Presidenti e, facoltativamente, uno dei componenti dei Collegi dei revisori dei conti della giustizia amministrativa, di quella tributaria e della magistratura militare, così come il Presidente e, facoltativamente, i membri del collegio dei revisori dei conti del Consiglio superiore della magistratura ai sensi dell'art. 48 del relativo Regolamento di amministrazione e contabilità approvato con delibera del 15 maggio 2013. Può essere un magistrato amministrativo o contabile il Presidente del Collegio dei revisori della Presidenza della Repubblica, ai sensi del Decreto presidenziale 22 dicembre 2016, n. 36.

Ai sensi dell'art. 11, comma 15, lett. a, n. 5) della legge 7 ottobre 2013, n. 122 di conversione del d.l. 8 agosto 2013 n. 91, magistrati della Corte dei conti sono nominati quali Presidenti del collegio dei revisori delle quattordici Fondazioni lirico-sinfoniche italiane (Petruzzelli e teatri di Bari, Teatro comunale di Bologna, Teatro del Maggio musicale fiorentino, Teatro lirico di Cagliari, Teatro alla Scala di Milano, Teatro Carlo Felice di Genova, Teatro Massimo di Palermo, Teatro San Carlo di Napoli, Accademia nazionale di Santa Cecilia di Roma, Teatro dell'Opera di Roma, Teatro Regio di Torino, Teatro lirico G. Verdi di Trieste, Teatro La Fenice di Venezia, Arena di Verona).

Ai sensi dell'art. 1, comma 3, del d.l. 22 ottobre 2016, n. 193 è magistrato della Corte dei conti il Presidente del Collegio dei revisori di Agenzia delle entrate-Riscossione.

Tra i magistrati della Corte dei conti possono essere, altresì, nominati i presidenti dei Collegi dei revisori dei conti delle Università statali ai sensi dell'art. 2, comma 1 lett. p) della legge 30 dicembre 2010, n. 240 recante "Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario".

Tre magistrati sono componenti del Consiglio superiore dei lavori pubblici ai sensi dell'art. 3, comma 3, lett. b) del d.P.R. 27 aprile 2006, n. 204.

La quasi totalità delle predette funzioni è svolta in aggiuntiva rispetto alle funzioni di lavoro ordinarie.

CAPITOLO X

ORGANIZZAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

1. Nuova *governance* dell'Istituto

Nell'anno di riferimento la situazione della *governance* dell'Istituto ha destato particolare apprensione, sia per l'elevatissima entità delle vacanze nell'organico magistratuale, sia per il concretizzarsi della negativa circostanza di pensionamenti delle figure apicali che, per la loro simultaneità, come è stata definita dai mezzi di comunicazione, avrebbe potuto realizzare una "tempesta perfetta".

La condizione di deficit del personale magistratuale non ha trovato adeguata soluzione nelle disposizioni correttive emanate dal Governo, con il decreto legge 31 agosto 2016, n. 168, recante "Misure urgenti per la definizione del contenzioso presso la Corte di Cassazione, per l'efficienza degli uffici giudiziari, nonché per la giustizia amministrativa", che, "al fine di salvaguardare la piena funzionalità della Corte dei conti", ha previsto che gli effetti dell'art. 1, comma 3, del decreto legge 4 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, siano differiti al 31 dicembre 2017 per i magistrati contabili in servizio, con funzioni direttive o semi direttive, che non abbiano compiuto il settantesimo anno di età alla data del 31 dicembre 2016 e che debbano essere collocati a riposo nel periodo compreso fra la medesima data del 31 dicembre 2016 e il 31 dicembre 2017.

Fermo restando che, per tutti gli altri magistrati contabili, il termine ultimo di permanenza in servizio è rimasto stabilito dal citato art. 1, comma 3, del decreto legge n. 90.

Il risultato finale è stato quello di condurre al pensionamento in contemporanea il Presidente e il Procuratore generale, pensionamenti ai quali si sono aggiunte ulteriori scadenze in ruoli strategico-funzionali, quali quello del Segretario generale venuto alla naturale scadenza, ai sensi dell'articolo 3, comma 3, del Regolamento per l'organizzazione ed il funzionamento degli uffici amministrativi, e quelle dei componenti del Consiglio di presidenza, sempre per fine mandato.

E' stato avviato, dunque, il processo di completo rinnovamento della *governance* dell'Istituto.

Il Presidente della Corte dei conti è stato nominato nel Consiglio dei Ministri del 22 dicembre 2017, mentre il Segretario generale, nominato il 4 dicembre 2017 è stato rinominato dall'attuale Presidente nell'adunanza del Consiglio di Presidenza del 18 gennaio 2018. Nella medesima adunanza è stato nominato anche il Procuratore generale. Parimenti il vice Segretario generale, nominato il 22 dicembre 2017, è stato rinominato il 18 gennaio 2018.

Per quanto riguarda la nomina del nuovo Consiglio di Presidenza, invece, l'Istituto ha provveduto ad espletare le elezioni dei quattro rappresentanti di propria competenza in data 8-9 ottobre 2017, mentre si resta in attesa della designazione dei quattro componenti non togati da parte del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

1.1 Personale magistratuale

Risolve le problematiche relative all'avvicendamento delle massime cariche istituzionali, la situazione dell'organico dei magistrati rimane ancora preoccupante.

Al 31 dicembre 2017 l'organico magistratuale, che prevede una dotazione pari a 611 posti, si presenta con una copertura effettiva di 376 unità, cui si devono aggiungere alcune unità in posizione di fuori ruolo e aspettativa, evidenziando una vacanza in organico di 230 magistrati (pari a circa il 37,6 per cento), confermando ancora un trend negativo, che non trova riscontro in alcuna altra magistratura.

Risultano, dunque, vanificate le esigue assunzioni avvenute nell'anno relative al concorso pubblico, per titoli ed esami, a 18 posti di referendario, elevabili sino a 35, bandito con D.P. del 16 dicembre 2014, la cui graduatoria è stata approvata, a due anni di distanza, con D.P. del 13 dicembre 2016, con il risultato dell'assunzione di soli 10 magistrati e della nomina della compagine governativa per altrettante 11 unità.

Per ciò che rileva la distribuzione sul territorio del medesimo personale, si evidenzia che lo stesso esercita la propria attività, in assegnazione principale, per il 75,2 per cento presso le sedi regionali (numeri assoluti, 283) e per il 24,7 per cento presso gli uffici di Roma (numeri assoluti, 93).

I suddetti dati confermano la scelta politica, avviata ormai dalla riforma del d.l. n. 174/12, di potenziamento delle sedi regionali di pari passo con l'aumento dei compiti ad esse devoluti, mentre nelle sedi centrali sempre più si ricorre all'istituto della doppia, se non tripla, assegnazione, strumento divenuto indispensabile per la composizione dei collegi giudicanti.

I magistrati addetti ai diversi settori del controllo sono, a fine 2017, 164 (pari al 43,6 per cento) – distribuiti per 102 unità nelle sezioni regionali e 62 in quella centrale -, quelli con funzioni giudicanti 112 (pari al 29,7 per cento) – distribuiti per 91 unità nelle sezioni regionali e 21 in quella centrale -, mentre i magistrati con funzioni requirenti si attestano su 100 unità (pari al 26,5 per cento) – distribuiti per 90 unità nelle sezioni regionali e 10 in quella centrale.

La conseguente scopertura sulla relativa pianta organica ammonta a 159 posti nelle sedi regionali, mentre a 71 nella sede centrale.

A tale situazione emergenziale si è tentato, all'attualità, di porre rimedio con il bando di concorso a 24 posti da Referendario della Corte dei conti (elevabili fino a 33 posti) approvato dal Consiglio di Presidenza nelle adunanze del 7 e 8 febbraio 2017 e pubblicato su Gazzetta Ufficiale n. 22 del 21 marzo u.s.

Le prove scritte del concorso si sono svolte nei giorni 11-16 gennaio 2018.

Nel prossimo futuro, invece, in ragione dell'autorizzazione ad assumere n. 25 referendari intervenuta con provvedimento legislativo (art. 11-*bis* del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito dalla legge 21 giugno 2017, n. 9) e dell'autorizzazione a bandire ed assumere ulteriori n. 78 referendari, di cui al d.P.C.M. in data 10 ottobre 2017, la Corte potrà procedere a bandire procedure concorsuali per complessive n. 103 unità di personale di magistratura.

Le procedure saranno avviate con la massima solerzia ed efficienza del caso, anche prevedendo una possibile sovrapposizione di tornate concorsuali.

1.2 Personale amministrativo

Sul fronte del personale amministrativo, al contrario, l'esigenza di disporre di più adeguate risorse umane non deriva dalla effettiva copertura, in quanto la stessa sconta solo un fisiologico numero di unità non rilevante, ma nasce dall'evidente constatazione dell'anacronistica e insufficiente dotazione organica, stabilita da normative risalenti.

La suddetta dotazione, infatti, è stata fissata nel 2002 a 2.909 unità; successivamente, dopo l'emanazione di numerose disposizioni normative di riduzione delle spese e conseguenti ridimensionamenti degli assetti organizzativi delle pubbliche amministrazioni, è passata nel 2012 alle attuali 2.594, registrando, quindi, una riduzione di 315 unità (-11 per cento), e risultando, ormai, assolutamente inadeguata all'aumento delle competenze e dei carichi di lavoro, affidati all'Istituto negli ultimi anni.

A fine 2017, dunque, a fronte delle suddette 2.594 unità di personale amministrativo previsto, risultano in servizio n. 2.373 unità di personale, tenuto conto anche di quello in posizione di comando, per una copertura pari al 91,4 per cento delle posizioni.

La dotazione dirigenziale assomma n. 4 dirigenti di prima fascia e n. 52 dirigenti di seconda, mentre il personale appartenente all'area terza risulta di 1.127 unità, quello di area seconda 1.152 e, infine, di area prima di 38 unità.

In merito alla loro distribuzione per funzioni svolte, 802 unità (di cui 323 in sede centrale e 479 in sede regionale) sono adibite a compiti di supporto alla funzione di controllo, 461 unità alla funzione giurisdizionale (di cui 83 in sede centrale e 378 in sede regionale) e 358 unità all'attività delle procure (di cui 38 in sede centrale e 320 in sede regionale), mentre il restante personale, per complessive 696 unità, è in forza ai servizi amministrativi (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 sempre più pressanti funzioni di garante degli equilibri generali di bilancio, le 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.

Cosicché a tale ultimo obiettivo ha inteso, in parte, corrispondere l'assunzione di n. 46 unità, per scorrimento della graduatoria dei vincitori del concorso a 18 posti di funzionario di area terza, che sono state assegnate – dopo un accurato studio delle effettive esigenze di organico dei vari uffici – in parte presso la sede centrale di Roma e in parte prevalente presso le sedi regionali dell'Istituto.

Sono stati assunti, inoltre, n. 11 vincitori e idonei del concorso riservato alle categorie protette. Tale personale ha trovato, invece, collocazione negli uffici centrali di Roma, sulla base delle rilevate carenze di personale ausiliario.

Grazie alla mobilità a richiesta sono state acquisite n. 37 unità di personale e, al riguardo, va rappresentato che parallelamente alla suddetta acquisizione "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. In tale attività si è posta la massima attenzione, attraverso un forte coinvolgimento delle articolazioni interne via via richiedenti personale, ai requisiti professionali posseduti dalle unità da acquisire e ai titoli di studio vantati dalle stesse, in rispondenza agli specifici e stringenti criteri previamente fissati con provvedimento del Segretario generale, che costituisce "linee guida" finalizzate ad ottimizzare tali strumenti di approvvigionamento di forza lavoro.

Funzionale e propedeutico ad una ipotetica revisione delle piante organiche e ad una conseguente ipotesi di piano di assunzioni, nonché di riqualificazione del personale in servizio,

finalizzato a reperire le professionalità oggi mancanti all'interno dell'amministrazione, in funzione delle missioni istituzionali, risulta essere il lavoro - predisposto dalla competente Direzione generale delle risorse umane - relativo all'individuazione dei nuovi profili professionali. In un'ottica moderna e dinamica sono state, infatti, predisposte alcune ipotesi attualmente al vaglio dei Vertici istituzionali, per proseguire poi nell'*iter* di approvazione previsto dalle norme in materia.

La politica di rafforzamento delle risorse umane si è realizzata anche attraverso una rilevante attività di formazione a favore del personale amministrativo, dirigente e delle aree funzionali.

A fine novembre, il competente Ufficio per la formazione, della Direzione generale delle risorse umane ha organizzato durante l'anno ben 114 corsi, ai quali hanno partecipato 1.099 dipendenti.

Di questi, scomponendo per tematiche afferenti le funzioni, n. 20 corsi hanno riguardato la materia del controllo, 6 la giurisdizione e 88 le materie di amministrazione attiva. Ai predetti corsi hanno partecipato, rispettivamente, n. 306, n. 207 e n. 586 unità di personale.

Per quanto riguarda l'ambito della giurisdizione, la formazione erogata si è incentrata sull'analisi del Codice di giustizia contabile, in ottemperanza a quanto programmato e tenuto conto dei rilevati fabbisogni formativi. Il corso "Il processo innanzi alla Corte dei conti" ha raggiunto le cinque edizioni, organizzate in tre grandi aree geografiche, ed è stato svolto "in house", avendo affidato la relativa docenza a tutti magistrati contabili.

Relativamente, invece, all'area del controllo, è stato privilegiato, quale settore tematico, quello afferente la contabilità economico-patrimoniale, mentre per l'amministrazione attiva sono state preferite le materie inerenti alla gestione del personale e la contrattualistica pubblica, stante le novità della "Riforma Madia" e del nuovo codice dei contratti pubblici.

2. Gestione amministrativa

Lo schema di bilancio annuale per il 2018, in linea con quelli già adottati per altre Amministrazioni Pubbliche, si presenta oggi adeguato alla classificazione per Missioni di cui al d.P.C.M. del 12 dicembre 2012. In tale contesto il MEF ha provveduto, tra l'altro, alla modifica della classificazione attribuibile all'attività istituzionale della Corte dei conti. Nel bilancio dello Stato risulta rinominata, infatti, la Missione 29 (già dall'esercizio finanziario 2017), con la più ampia denominazione "Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela delle finanze pubbliche", all'interno della quale la stessa Corte individua le proprie peculiari linee di attività istituzionale che andranno a costituire i rispettivi Programmi.

Nel bilancio di previsione per il 2018 sono state, pertanto, individuate due Missioni: la prima specifica per le attività istituzionali della Corte (classificazione COFOG 029), alla quale si affianca la Missione 2 denominata "Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche" (classificazione COFOG 032) comune a tutte le amministrazioni centrali dello Stato, nelle quali i Programmi sono predeterminati e classificati nelle due voci dell'"Indirizzo politico" e dei "Servizi e affari generali".

La nuova articolazione proposta è stata approvata con provvedimento presidenziale del 4 luglio 2017, secondo la procedura di cui all'articolo 36 del Regolamento di autonomia finanziaria.

Tale articolazione individua l'unico Centro di Responsabilità nel Segretario Generale, vertice dell'organizzazione amministrativa (art. 6 – primo comma – Regolamento di organizzazione) il quale, per la complessiva gestione, si avvale delle quattro Direzioni generali

nelle quali si articola l'amministrazione attiva dell'Istituto (art. 20 del Regolamento di organizzazione).

L'attuale struttura del bilancio, a differenza di quella adottata sino all'esercizio finanziario 2017, non trova il suo fondamento – come avveniva in passato – nelle articolazioni organizzative dell'Istituto, basate, per le competenze gestionali, sulle Direzioni Generali, che ora non sono più titolari di Centri di responsabilità. Inoltre, a seconda della natura della spesa, la distribuzione delle risorse finanziarie fra i capitoli è effettuata seguendo diversi criteri: anni-persona, spazi espressi in metri quadrati, punti funzione o altre tipologie che i responsabili della spesa ritengono utili e rispondenti alle rispettive esigenze di ripartizione.

Nel merito delle risorse finanziarie è appena il caso di evidenziare che lo schema esemplificativo delle entrate rimane immutato, essendo la riforma della struttura del bilancio limitata alla classificazione e rimodulazione delle voci di spesa.

Gli stanziamenti previsti in via definitiva per l'esercizio finanziario 2018, iscritti alla competenza ed alla cassa del bilancio di previsione della spesa del MEF, da trasferire alla Corte dei conti, ammontano ad € 263.391.723,00. All'importo in questione vanno aggiunte le restanti poste di entrata, di seguito analiticamente indicate, allocate sui capitoli 1120, 1125, 1128 e 1130 per un totale generale di 309.831.723,00.

Dunque, anche per l'esercizio 2018, in stretta continuità con gli anni precedenti, prosegue la politica di contenimento della spesa in sintonia con la normativa di settore, in quanto applicabile all'Istituto.

In questo contesto va evidenziata l'incomprimibilità degli oneri inderogabili, pari a circa l'80 per cento del complessivo bilancio previsionale per il 2018. Ne consegue che le restanti spese sono contenute nei limiti del 20 per cento. L'ulteriore analisi della spesa dimostra che le competenze fisse ed accessorie dovute a tutto il personale della Corte rappresentano il 94 per cento dei soli oneri inderogabili.

Pertanto la politica di bilancio della Corte dei conti, dovrà porre particolare attenzione sia al versante degli oneri inderogabili – nel cui ambito è da far menzione, in primo luogo, alla gestione del trattamento economico del personale di magistratura, con riguardo all'applicazione del limite retributivo di cui all'art. 23-ter del d.l. n. 201/2011, convertito con modificazioni dalla legge n. 214 s.a. – che delle altre molteplici tipologie da ricondurre ai servizi resi all'intera comunità dell'Istituto, quali, a mero titolo esemplificativo, l'acquisto di mobili ed arredi, la gestione delle auto di servizio, la razionalizzazione degli spazi, la ricerca di soluzioni demaniali in luogo dei rapporti di locazione con privati, le spese per convegni e, più in generale, per attività di rappresentanza.

3. La Corte dei conti e l'informatica

La Corte dei conti attribuisce estrema importanza allo sviluppo e al potenziamento dei profili informatici e digitali, quali strumenti in grado di garantire maggiore efficienza nella gestione amministrativa e nei rapporti con l'esterno. In questa prospettiva, sono ormai alcuni anni che il settore dell'informatica seguita ad essere al centro di una politica strategica, in certo senso innovativa per le pubbliche amministrazioni, che mira, da un lato, a conseguire obiettivi di risparmio, attraverso le opportune sinergie con altri organismi; dall'altro lato, ad investire nuove risorse nell'ammodernamento della rete, sempre per il tramite di accordi con altre amministrazioni.

Oltre alle iniziative in materia di processo telematico (cfr. Cap. 1, par. 7) e allo sviluppo di applicativi informatici e di strumenti di dematerializzazione a supporto delle attività delle

varie Sezioni di controllo, di cui si è già riferito negli specifici capitoli, la Corte dei conti - più specificatamente la Direzione generale dei sistemi informatizzati che persegue questa specifica *mission* - ha avviato da diversi anni, sulla scia delle indicazioni dell'allora DigitPA (poi divenuta AgID), un'iniziativa denominata Idea@PA (Infrastrutture Digitali per gli Enti Associati della PA) finalizzata a raggiungere concreti obiettivi di razionalizzazione delle infrastrutture fisiche ICT, ristrutturazione ed aggregazione dei *datacenter*, oltre che a garantire la collaborazione coordinata e strutturata dei vari Enti della pubblica amministrazione italiana.

Tale iniziativa ha il duplice scopo di fornire, da un lato, un modello innovativo di accesso e utilizzo delle risorse ICT alle organizzazioni pubbliche, soprattutto quelle di dimensioni ridotte o di ambito locale, che non dispongono di mezzi sufficienti per potersene approvvigionare, dall'altro, garantire la condivisione delle competenze necessarie per l'attuazione di progetti complessi, consentendo a tutte le pubbliche amministrazioni di concentrare le proprie forze sullo specifico mandato istituzionale.

L'iniziativa, che ha come pilastri l'integrazione dei servizi, la condivisione di risorse, l'utilizzo dei servizi *cloud* e la condivisione delle conoscenze tecnologiche, è stata avviata anche per supportare l'attuazione dei principi alla base del piano e-Gov, degli obiettivi contenuti nell'Agenda Digitale e, soprattutto, in linea con il Piano triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione 2017 – 2019, approvato dal Presidente del Consiglio dei Ministri, il 31 maggio 2017.

Tra le grandi infrastrutture di un Paese, quelle ICT sono da considerarsi primarie e abilitanti alla digitalizzazione, oltre che in grado di condizionarne profondamente la capacità di crescita. Per questo motivo, è necessario passare ad una fase attuativa delle grandi opere d'innovazione, eliminando l'attuale frammentazione della *governance* e indicando, con semplicità e con chiarezza, gli obiettivi concreti e misurabili assegnati a ciascuno degli attori coinvolti, nonché i tempi certi entro cui realizzare gli obiettivi prefissati.

Nell'ambito del Piano nazionale di razionalizzazione e consolidamento dei *datacenter* della PA, ad aprile 2014, AGID ha indicato la Corte dei conti come collettore di uno specifico *cluster* tra Amministrazioni, finalizzato al consolidamento delle infrastrutture CED. È stato, quindi, avviato un percorso che, attraverso l'evoluzione e l'aggregazione di altre amministrazioni ed enti, conduca ad un livello di aggregazione ulteriore. In tale contesto si inserisce l'accordo interistituzionale con Avvocatura Generale dello Stato, siglato a novembre 2014 per la razionalizzazione delle infrastrutture IT e l'integrazione dei centri di elaborazione dei dati. Il modello di riferimento permette importanti economie di scala per le due amministrazioni ed un complessivo miglioramento dei servizi.

La finalità che si è posta la Corte dei conti è quella di partecipare attivamente al processo di razionalizzazione dei *data center* della PA, come esempio di un processo di rinnovamento dell'IT pubblico, che va nella direzione dell'ottimizzazione delle risorse (*hardware*, *software* e mezzi di comunicazione), della revisione della spesa pubblica e della condivisione di infrastrutture.

In questa direzione, ad esempio, si pone la scelta di "*relocation*" del *data center* primario della Corte dei conti, ossia l'integrazione dello stesso (e a seguire anche delle apparecchiature ICT dell'Avvocatura dello Stato) presso quello della Sogei, a cui si è accompagnata la stipula di un'apposita convenzione fra Corte dei conti e la stessa Sogei, così da poter disporre di strutture più efficienti in termini di *facility management*, impianti di energia elettrica, impianti di raffreddamento e condizionamento, gestione accessi fisici ai locali, tracciatura attività, impianti anti-incendio, impianti di video-sorveglianza, servizi di vigilanza e custodia. Ciò ha consentito alla Corte dei conti di coniugare l'obiettivo di miglioramento della qualità dei servizi con quello di riduzione dei costi, evitando interventi di

adeguamento degli impianti e dei locali che precedentemente ospitavano il *data center* per circa un milione di euro.

In tale contesto, infine, appare particolarmente prezioso l'accordo quadro con il Team per la Trasformazione Digitale della Presidenza del Consiglio dei Ministri (TTD) per la promozione della collaborazione e cooperazione pubblico-pubblico finalizzata all'attuazione dell'agenda digitale, siglato a maggio 2017 da parte del Segretario generale e del Commissario Straordinario per l'attuazione dell'Agenda Digitale.

In particolare gli obiettivi dell'Accordo consistono nel:

a) condividere le *best practice* attuate e le esperienze maturate per favorire l'aggiornamento dei sistemi informativi delle amministrazioni aderenti, privilegiando i paradigmi "*cloud first*" e "*mobile first*", fornendo supporto alla valutazione delle architetture *software*, delle infrastrutture di elaborazione, nonché attraverso sinergie con progetti ed iniziative a livello nazionale;

b) incentivare la condivisione dei dati da parte delle amministrazioni che aderiranno tramite l'adozione di un *framework* comune per consentire lo scambio e l'elaborazione dei dati, sia all'interno di un'organizzazione sia esternamente (*open data*), in modo agevole, affidabile, in piena sicurezza e rispettando la normativa sulla *privacy*;

c) mettere a disposizione delle amministrazioni aderenti analisi e progettazione di soluzioni innovative orientate alla implementazione del paradigma del *Cloud Computing* relativamente ai diversi modelli di distribuzione (Privato, Pubblico, Ibrido, di Comunità, con particolare riferimento agli ultimi due) ed ai diversi modelli di servizio;

d) rendere disponibili studi e modelli di adozione delle diverse architetture innovative relative alla connettività fra i sistemi/servizi on premise ed i sistemi/servizi dislocati in cloud, esame delle alternative, degli scenari possibili e dei rischi connessi;

e) condividere studi e analisi delle metodiche di automazione a supporto dell'efficienza operativa, ottenendo infrastrutture agili e rapidamente modellabili grazie alla diffusione dei sistemi che definiscono l'automazione dei processi e integrazione tecnologica/funzionale tramite API;

f) prevedere l'introduzione di un modello dei costi legati all'IT e a meccanismi di controllo dei costi operativi;

g) predisporre la definizione di nuovi processi interni per l'acquisto di beni e servizi, finalizzati alla razionalizzazione delle acquisizioni.

TABELLE*

** I dati riportati nelle tabelle sono stati forniti dalle competenti Sezioni*

Delibere delle Sezioni riunite e delle Sezioni centrali di controllo

ANNO 2017

Sezioni riunite in sede di controllo	13
di cui: Relazione sul Rendiconto Generale dello Stato 2016	1
Rapporto 2017 sul coordinamento di finanza pubblica	1
Relazioni trimestrali	3
Costo del lavoro/Certificazioni contratti collettivi	1
Audizioni Parlamentari	5
Altro	2
Sezione centrale di controllo per gli affari comunitari e internazionali	20
di cui: Delibere di programma	1
Controlli sull'utilizzo dei fondi comunitari	3
Controlli su istituzioni internazionali	15
Controlli su programmi multilaterali	1
Sezione centrale di controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle amministrazioni dello Stato	8
Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato	21
Sezione del controllo sugli enti	135
Sezione delle Autonomie	31
di cui: Delibere di coordinamento	9
Delibere di referto	4
Questioni di massima	16
Audizioni	2
Sezioni riunite in sede deliberante	1
Sezioni riunite in sede consultiva	4
Sezioni riunite in sede di controllo - regioni Sardegna e Sicilia	4

Sezioni riunite in sede di controllo

<i>Deliberazione</i>	<i>Oggetto</i>
3/2017/SSRRCO/RCFP	Rapporto 2017 sul Coordinamento della Finanza Pubblica
7/2017/SSRRCO/PARI	Decisione e Relazione sul Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2016

Relazioni quadrimestrali

<i>Deliberazione</i>	<i>Oggetto</i>
2/2017/SSRRCO/RQ	Relazione quadrimestrale sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri. Leggi pubblicate nel quadrimestre settembre-dicembre 2016 (articolo 17, comma 9, della legge 31 dicembre 2009, n. 196).
6/2017/SSRRCO/RQ	Relazione quadrimestrale sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri. Leggi pubblicate nel quadrimestre gennaio-aprile 2017 (articolo 17, comma 9, della legge 31 dicembre 2009, n. 196).
9/2017/SSRRCO/RQ	Relazione quadrimestrale sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri. Leggi pubblicate nel quadrimestre maggio-agosto 2017 (articolo 17, comma 9, della legge 31 dicembre 2009, n. 196).

Costo del lavoro

<i>Delibera</i>	<i>Contratto/Esito</i>
13/2017/SSRRCO/CCN	Ipotesi di Contratto collettivo nazionale quadro sulle modalità di utilizzo dei distacchi, aspettative e permessi, nonché delle altre prerogative sindacali, sottoscritto in data 26 luglio 2017.

Audizioni parlamentari

<i>Data audizione</i>	<i>Oggetto</i>
2 febbraio 2017	Audizione presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del Federalismo fiscale sull'attuale distribuzione delle risorse nella fiscalità locale, gli effetti sul sistema perequativo e le prospettive di modifica. <i>Delibera n. 1/2017/SSRRCO/AUD</i>
19 aprile 2017	Audizione del Presidente della Corte dei conti Arturo Martucci di Scarfizzi sul Documento di economia e finanza 2017 presso le Commissioni bilancio riunite del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati. <i>Delibera n. 4/2017/SSRRCO/AUD</i>
4 maggio 2017	Audizione sulle misure correttive di cui al decreto-legge n. 50 del 24 aprile 2017 recante disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo (a.c. 4444). <i>Delibera n. 5/2017/SSRRCO/AUD</i>
3 ottobre 2017	Audizione della Corte dei conti sulla Nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza 2017 presso le Commissioni bilancio congiunte del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati. <i>Delibera n. 8/2017/SSRRCO/AUD</i>
7 novembre 2017	Audizione del Presidente della Corte dei conti Arturo Martucci di Scarfizzi presso le Commissioni congiunte bilancio del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati. <i>Delibera n. 10/2017/SSRRCO/AUD</i>

Altro

<i>Deliberazione</i>	<i>Oggetto</i>
11/2017/SSRRCO/REF	Referto sul Sistema Universitario - Sintesi e relazione
12/2017/SSRRCO/INPR	Programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per il 2018

Sezione centrale di controllo per gli affari comunitari e internazionali

<i>Deliberazione</i>	<i>Oggetto</i>
SACEI/1/2017/INPR	Programma di controllo per l'anno 2017.
SACEI/2/2017/OICERT	Approvazione Audit Certificate e Audit Report ICGB NRF 2016.
SACEI/3/2017/OICERT	Approvazione dello Special Report relativo alla performance audit dal titolo: "Is the ICAO recruitment process efficient and effective?".
SACEI/4/2017/OICERT	Approvazione dello Special Report ICAO "Audit of the Regional Office NACC - Mexico City.
SACEI/5/2017/OICERT	Approvazione dello Special Report ICAO "Technical Cooperation and Technical Assistance: has part 5 of the ROM been implemented efficiently and effectively?".
SACEI/6/2017/OICERT	Approvazione definitiva dello Special Report relativo al performance audit dal titolo: "Is the ICAO recruitment process efficient and effective?".
SACEI/7/2017/OICERT	Approvazione del report relativo all' Audit of the financial Statements for 2016 – ICAO.
SACEI/8/2017/OICERT	Approvazione dell'Audit Certificate e report relativi all'Audit of the Financial Statements at 31.12.2016 – ICGB.
SACEI/9/2017/OICERT	Approvazione dell'Audit Certificate e il report relativi all'Audit of the financial statements for 2016 – ICAO.
SACEI/10/2017/OICERT	Approvazione del Report relativo all' Audit of the financial statements for 2016 – ITU.
SACEI/11/2017/OICERT	Approvazione dello Special Report relativo al performance audit dal titolo: "Technical Cooperation and Technical Assistance: has part 5 of the ROM been implemented efficiently and effectively?".
SACEI/12/2017/OICERT	Approvazione dell'audit certificate sul documento contabile (Statement I) relativo all'anno finanziario 2016 e concernente i progetti finanziati da United Nations Development Programme-UNDP gestiti dall'ITU.
SACEI/13/2017/OICERT	Approvazione del Report relativo a Audit of ITU Telecom World 2016.
SACEI/14/2017/OICERT	Approvazione del Report relativo all' Audit of the financial statements for 2016 – ITU.
SACEI/15/2017/REF	Relazione speciale sulla "Partecipazione italiana al Programma Joint Strike Fighter F35 Lightning II".
SACEI/16/2017/RSUE	Relazione speciale su "Controllo sul Programma operativo Italia-Francia 'Marittimo': aspetti generali, stato di attuazione, sistema dei controlli, criticità".
SACEI/17/2017/OICERT	Approvazione del Report relativo all'Audit of the financial statements for 2016 - ICRANet – contraddittorio.
SACEI/18/2017/OICERT	Approvazione dell'Audit certificate e del Report relativo all'Audit of the financial statements for 2016 – ICRANet.

SACEI/19/2017/FUEFC

Relazione annuale 2017 su "I rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi comunitari".

SACEI/20/2017/RSUE

Approvazione della bozza di Relazione speciale concernente "Valutazione del contributo dei fondi strutturali, in particolare FSE, alla realizzazione dell'obiettivo individuato al n. 8 della Strategia di Europa 2020 (art. 9 Reg. 1303/2013): Promuovere un'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori".

Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle amministrazioni dello Stato

<i>Deliberazione</i>	<i>Argomento</i>
SCCLEG/1/2017/PREV	Valutazione della performance individuale del personale dirigenziale civile, con incarico generale e non generale del Ministero della Difesa.
SCCLEG/2/2017/PREV	Attività contrattuale delle pubbliche Amministrazioni.
SCCLEG/3/2017/PREV	Attività contrattuale delle pubbliche Amministrazioni e relativa massima.
SCCLEG/4/2017/PREV	Conferibilità dell'incarico di Direttore dell'Agenzia delle entrate.
SCCLEG/5/2017/PREV	Ricorso alla procedura derogatoria prevista dall'art. 57, comma 5, lett. b) del d.lgs. n. 163/2006 per ripetizione di servizi analoghi.
SCCLEG/6/2017/PREV	Rapporti tra fonti primarie e fonti subordinate nella disciplina del settore della pesca del pesce spada nel Mar Mediterraneo e profili relativi al procedimento di controllo preventivo di legittimità.
SCCLEG/7/2017/PREV	Università degli Studi di Napoli "Federico II" Dipartimento di scienze politiche – Contratto di collaborazione coordinata e continuativa - lavoro autonomo.
SCCLEG/8/2017/PREV	Delibera CIPE n. 43 del 10 luglio 2017 – Trasporto rapido costiero (TRC) Rimini Fiera- Cattolica I° stralcio funzionale tratta Rimini fs – Riccione fs – Assegnazione finanziamento - lett. D), legge n. 20/1994.

Attività degli uffici centrali di controllo

<i>Atti sottoposti al controllo preventivo</i>						
<i>Ufficio</i>	<i>Pendenti al 1° gen.</i>	<i>Pervenuti</i>	<i>Esaminati</i>	<i>Rimanenza al 31 dic.</i>	<i>Rilievi emessi</i>	<i>Pareri emessi</i>
P.C.M - Ministeri Giustizia e Affari esteri	195	2445	2521	119	103	103
Ministeri Interno e Difesa	254	2586	2615	225	288	21
Ministero Economia e Finanze	253	1908	2130	31	78	372
Ministeri Sviluppo economico, Politiche agricole alimentari e forestali	208	1174	1309	73	431	121
Ministeri Infrastrutture e trasporti, Ambiente, tutela del territorio e del mare	516	4503	4949	70	98	110
Ministeri Istruzione, Beni e attività culturali e turismo, Salute, Lavoro e politiche sociali	218	2878	2854	242	443	97
TOTALE	1644	15494	16378	760	1441	824

<i>Atti sottoposti al controllo successivo (ex art. 10 del d.lgs. 30.6.2011, n. 123)</i>					
<i>Ufficio</i>	<i>Pendenti al 1° gen.</i>	<i>Pervenuti</i>	<i>Esaminati</i>	<i>Rimanenza al 31 dic.</i>	<i>Rilievi emessi</i>
P.C.M - Ministeri Giustizia e Affari esteri	0	0	0	0	0
Ministeri Interno e Difesa	5	0	0	5	0
Ministero Economia e Finanze	3	8	10	1	5
Ministeri Sviluppo economico, Politiche agricole alimentari e forestali	2	7	8	1	6
Ministeri Infrastrutture e trasporti, Ambiente, tutela del territorio e del mare	0	0	0	0	0
Ministeri Istruzione, Beni e attività culturali e turismo, Salute, Lavoro e politiche sociali	0	0	0	0	0
TOTALE	10	15	18	7	11

Atti di governo

<i>Uffici di controllo</i>	<i>n. atti</i>
Ministeri Interno e Difesa	3
Ministeri Affari esteri, Giustizia e P.C.M.	13
Ministero economia e finanza	3
Ministeri Sviluppo economico, Politiche agricole alimentari e forestali	9
Ministeri Infrastrutture, Trasporti, Ambiente, Tutela del territorio e del mare	13
Ministeri Istruzione, Beni culturali e turismo, Salute, Lavoro e politiche sociali	11
TOTALE	52

<i>Atto</i>	<i>Ministero</i>	<i>Oggetto</i>
D.I. 28/12/2016	Giustizia	Norme in materia di manifestazione della volontà di accedere alle tecniche di procreazione medicalmente assistita.
D.P.R. 29/12/2016	Affari esteri	Regolamento di riorganizzazione del Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale.
D.P.R. 10/1/2017	Sviluppo economico	Modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 30 aprile 1999, n. 162, per l'attuazione della direttiva 2014/33/UE relativa agli ascensori ed ai componenti di sicurezza degli ascensori, nonché per l'esercizio degli ascensori.
D.I. 29/12/2016	Ambiente	Criteri operativi e le procedure autorizzative semplificate per il compostaggio di comunità di rifiuti organici.
D.M. 27/1/2017	Politiche agricole	Adozione dello Statuto del Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria.
D.M. 14/2/2017	Giustizia	Modalità per costruire camere arbitrali, di conciliazione e organismi di risoluzione alternativa delle controversie.
D.M.6/2/2017	Economia	Sulla garanzia per l'esecuzione delle sentenze di condanna a favore dei contribuenti.
D.P.R. 13/2/2017	MIUR	Individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata.
D.P.C.M. 21/2/2017	Presidenza Consiglio Ministri	Criteri e modalità di attuazione in materia di ricorso all'indebitamento da parte delle regioni e degli enti locali, ivi incluse le modalità attuative del potere sostitutivo dello Stato, in caso di inerzia o ritardo da parte delle regioni e delle provincie autonome di Trento e Bolzano.

<i>Atto</i>	<i>Ministero</i>	<i>Oggetto</i>
D.P.R. 15/3/2017	Lavoro	Regolamento di organizzazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.
D.I. 6/3/2017	Ambiente	Modalità anche contabili, e le tariffe da applicare in relazione alle istruttorie ed i controlli previsti, nonché i compensi spettanti ai membri della commissione istruttoria.
D.P.C.M. 10/4/2017	Presidenza Consiglio Ministri	Regolamento recante lo Statuto della Cassa delle ammende.
D.I. 31/3/2017	Politiche agricole	Regolamento per l'istituzione e le sedi delle Commissioni uniche nazionali (C.U.N.) per le filiere maggiormente rappresentative del sistema agricolo-alimentare.
D.I. 9/3/2017	Ambiente	Modalità di prestazione delle garanzie finanziarie da parte dei produttori di apparecchiature elettriche ed elettroniche.
D.M. 7/4/2017	Sviluppo economico	Regolamento concernente la sorveglianza ed i controlli sulle apparecchiature radio.
D.I. 26/4/2017	Interno	Modifiche disciplina del concorso pubblico di accesso alla qualifica iniziale della carriera prefettizia.
D.M. 21/4/2017	Sviluppo economico	Disciplina unitaria attuativa dei controlli sugli strumenti di misura in servizio e della vigilanza sugli strumenti di misura conformi alla normativa nazionale e europea.
D.P.C.M. 28/4/2017	Presidenza Consiglio Ministri	Regolamento recante criteri e modalità di nomina degli arbitri, il supporto organizzativo alle procedure arbitrali e le modalità di funzionamento del collegio arbitrale per l'erogazione da parte del Fondo di solidarietà, di prestazioni in favore degli investitori delle banche in liquidazione.
D.I. 9/5/2017	Economia e finanze	Regolamento disciplinante la procedura di natura arbitrale di accesso al Fondo di solidarietà.
D.P.C.M. 23/5/2017	Lavoro	In materia di riduzione del requisito contributivo di accesso al pensionamento anticipato per i lavoratori precoci.
D.P.C.M. 23/5/2017	Lavoro	In materia di APE sociale.
D.P.C.M. 22/5/2017	Presidenza Consiglio Ministri	Organismo di conciliazione sulla definizione del servizio europeo di telepedaggio.
D.M.31/5/2017	Sviluppo economico	Regolamento recante la disciplina per il funzionamento del registro nazionale degli aiuti di Stato.
D.M. 7/6/2017	Sviluppo economico	Regolamento recante disposizioni in materia di servizi di mensa.

<i>Atto</i>	<i>Ministero</i>	<i>Oggetto</i>
D.P.R. 13/6/2017	Ambiente	Regolamento recante disciplina semplificata sulla gestione delle terre e rocce da scavo.
D.I. 14/7/2017	Infrastrutture	Individuazione dei beneficiari, commisurazione degli aiuti, modalità e procedure per l'attuazione degli interventi.
D.P.R. 20/7/2017	Infrastrutture	Regolamento recante modifiche dell'Appendice XI del regolamento di esecuzione del codice della strada, per la fissazione della sigla di individuazione della provincia del Sud Sardegna.
D.P.R. 10/7/2017	Infrastrutture	Modifica del regolamento di esecuzione del codice della strada, in materia di idoneità psicofisica per il conseguimento e la conferma di validità della patente di guida da parte di persone affette da malattie del sangue.
D.P.R. 25/7/2017	Infrastrutture	Modifica concernente le competenze dei funzionari del Dipartimento per i trasporti, la navigazione, gli affari generali ed il personale del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti in materia di esami di idoneità.
D.I. 3/7/2017	Ambiente	Sperimentazione di un sistema di restituzione di specifiche tipologie di imballaggi destinati ad uso alimentare.
D.P.R. 31/7/2017	MIUR	Riordino degli istituti tecnici.
D.P.R. 31/7/2017	MIUR	Riordino degli istituti professionali.
D.M. 3/8/2017	MIUR	Regolamento per la definizione delle modalità di svolgimento delle procedure concorsuali per l'accesso ai ruoli della dirigenza scolastica, la durata del corso e le forme di valutazione dei candidati ammessi al corso.
D.P.R. 4/8/2017	Presidenza Consiglio Ministri	Regolamento di esecuzione della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, istitutiva dei tribunali amministrativi regionali, in materia di concorso a referendum di TAR.
D.P.C.M. 4/8/2017	Presidenza Consiglio Ministri	I criteri e le modalità di attribuzione e di utilizzo della Carta elettronica.
D.M. 10/8/2017	MIUR	Modalità per l'ammissione dei medici alle scuole di specializzazione in medicina.
D.I. 2/8/2017	Difesa	Individuazione delle denominazioni, degli stemmi, degli emblemi e degli altri segni distintivi delle Forze armate, compresa l'Arma dei Carabinieri, in uso esclusivo al Ministero della difesa, con l'inclusione dell'emblema e dei segni distintivi del Circolo Ufficiali delle Forze Armate. <i>atto ritirato in quanto già registrato</i>
D.P.C.M. 4/9/2017	Presidenza Consiglio Ministri	Norme attuative delle disposizioni in materia di anticipo finanziario a garanzia pensionistica (APE).

<i>Atto</i>	<i>Ministero</i>	<i>Oggetto</i>
D.P.R. 23/8/2017	Sviluppo economico	<p>Criteri di riparto tra i soggetti beneficiari e le procedure di erogazione delle risorse del fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione in favore delle emittenti televisive e radiofoniche locali.</p> <p><i>atto restituito in quanto già registrato</i></p>
D.I. 19/9/2017	Interno	<p>Individuazione degli stemmi, degli emblemi e degli altri segni distintivi in uso esclusivo alla Polizia di Stato e al Corpo nazionale dei vigili del fuoco, nonché modalità attuative ai fini della loro concessione in uso temporaneo a terzi.</p>
D.I. 12/9/2017	Sviluppo economico	<p>Modalità di costituzione e le forme di finanziamento, nel limite di 20 milioni di euro per il 2017 e di 10 milioni di euro per il 2018, di centri di competenza ad alta specializzazione, nella forma del partenariato pubblico-privato, avente lo scopo di promuovere e realizzare progetti di ricerca applicata, di trasferimento tecnologico e di formazione su tecnologie avanzate, nel quadro degli interventi connessi al Piano nazionale industria 4.0.</p>
D.I. 1/9/2017	Ambiente	<p>Interventi di bonifica, ripristino ambientale e di messa in sicurezza, d'emergenza, operativa e permanente, delle aree destinate alla produzione agricola e d'allevamento.</p>
D.P.C.M. 15/9/2017	Presidenza Consiglio Ministri	<p>Disciplina sull'analisi dell'impatto della regolamentazione, la verifica dell'impatto della regolamentazione e la consultazione.</p>
D.I. 13/9/2017	Infrastrutture	<p>Individuazione dei beneficiari, commisurazione degli aiuti, modalità e procedure per l'attuazione degli interventi di cui al comma 647 della legge 28 dicembre 2015, n. 208 – MAREBONUS.</p>
D.M. 17/10/2017	Salute	<p>Modifiche al riconoscimento indennizzo ai soggetti affetti da sindrome da talidomide, determinata dalla somministrazione dell'omonimo farmaco.</p>
D.M. 14/9/2017	Ambiente	<p>Sostituzione del numero 3 "Riproduzione" del paragrafo A e del paragrafo B dell'allegato al D.M. 6 dicembre 2001, n. 469 – Requisiti minimi necessari per il mantenimento in cattività di delfini appartenenti alla specie <i>tursiops truncatus</i>.</p>
D.M. 17/10/2017	Presidenza Consiglio Ministri	<p>Modalità per lo svolgimento delle visite fiscali e per l'accertamento delle assenze dal servizio per malattia, nonché l'individuazione delle fasce orarie di reperibilità.</p>
D.M. 2/11/2017	Affari Esteri	<p>Regolamento che disciplina le procedure di scelta del contraente e l'esecuzione dei contratti all'estero.</p>
D.I. 7/11/2017	Ambiente	<p>Disciplina dei requisiti delle procedure e delle competenze per il rilascio di una certificazione di generatori di calore alimentati a biomasse combustibili solide.</p>

<i>Atto</i>	<i>Ministero</i>	<i>Oggetto</i>
D.I. 3/11/2017	MIUR	Definizione della Carta dei diritti e dei doveri degli studenti in alternanza scuola-lavoro, concernente i diritti e i doveri degli studenti della scuola secondaria di secondo grado impegnati nei percorsi di formazione di cui all'art. 4 della legge 28 marzo 2003, n. 53, come definiti dal decreto legislativo 15 aprile 2005, n. 77 e per la definizione delle modalità di applicazione delle disposizioni di cui al decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 e successive modificazioni, agli studenti in alternanza scuola-lavoro ovvero impegnati in attività di stage, di tirocinio e di didattica in laboratorio, senza pregiudizio per la tutela della salute e della sicurezza degli stessi nei luoghi di lavoro e nei laboratori.
D.M. 23/11/2017	Economia e finanze	Regolamento di organizzazione dell'Osservatorio di cui all'art. 2, comma 16 del DPCM 21.2.2017, n. 21, concernente "Regolamento recante criteri e modalità di attuazione dell'art. 10, comma 5, della legge 24.12.2012, n. 243, in materia di ricorso all'indebitamento da parte delle regioni e degli enti locali, ivi incluse le modalità attuative del potere sostitutivo dello Stato, in caso di inerzia o ritardo da parte delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano".
D.P.R. 24/11/2017	Salute	Disciplina delle modalità applicative dei commi da 82 a 84 dell'art. 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 288 (Legge di stabilità 2013), nonché le relative procedure contabili, a norma dell'articolo 1, comma 86, della legge 24 dicembre 2012, n.228.

<i>Attività svolta nel 2017</i>	
Indagini approvate con deliberazioni inviate al Parlamento	19
Deliberazioni inviate al Parlamento sugli esiti dell'attività di controllo svolta	1
Altri referti inviati al Parlamento	1
Altre indagini lavorate nell'anno	60
Monitoraggi programmati	20
Report di monitoraggi prodotti *	20

* Per alcuni monitoraggi risultano prodotti più report nel corso dell'anno.

<i>Deliberazione</i>	<i>Argomento</i>
SCCGAS/1/2017/GEST	Programmazione dei controlli (indagini e monitoraggi) per l'anno 2017 e per il triennio 2017-2019.
SCCGAS/2/2017/GEST	Acquisto di beni e servizi da parte del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale e del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali.
SCCGAS/3/2017/GEST	Il recupero delle spese di giustizia e i rapporti convenzionali tra il Ministero della giustizia ed Equitalia giustizia.
SCCGAS/4/2017/GEST	Lo stato di realizzazione dei sistemi di trasporto rapido di massa a guida vincolata e di tranvie veloci nelle aree urbane (L. 26 febbraio 1992, n. 211).
SCCGAS/5/2017/GEST	Utilizzo delle risorse destinate ad interventi indifferibili e urgenti a tutela di beni culturali a grave rischio di deterioramento (art. 5, c. 3-bis, lett. a, d.l. n. 91/2013).
SCCGAS/6/2017/GEST	Il global service immobiliare nelle amministrazioni centrali dello Stato

<i>Deliberazione</i>	<i>Argomento</i>
SCCGAS/7/2017/GEST	Il contenzioso dinanzi alle Commissioni Tributarie. Effetti sulle entrate. Anni 2011 - 2016
SCCGAS/8/2017/GEST	Gestione del "Fondo edifici di culto".
SCCGAS/9/2017/GEST	Quadruplicamento della linea ferroviaria Verona-Fortezza.
SCCGAS/10/2017/GEST	Dismissione e permuta di immobili in uso all'amministrazione della difesa (2003-2016).
SCCGAS/11/2017/GEST	Utilizzo dell'anagrafe dei rapporti finanziari ai fini dell'attività di controllo fiscale.
SCCGAS/12/2017/GEST	Fondo per la competitività e lo sviluppo e le agevolazioni industriali in favore delle imprese operanti in Sicilia.
SCCGAS/13/2017/GEST	Gestione dei contratti di filiera nel settore agroalimentare (2004-2016).
SCCGAS/14/2017/GEST	Stato della liquidazione di Stretto di Messina S.p.A.
SCCGAS/15/2017/GEST	L'Hub portuale di Taranto.
SCCGAS/16/2017/GEST	Il Fondo per la crescita sostenibile (anni 2013-2016).
SCCGAS/17/2017/GEST	Il riordino delle scuole militari e degli istituti militari di formazione.
SCCGAS/18/2017/GEST	Il rifinanziamento della rete tradizionale delle Ferrovie dello Stato.
SCCGAS/19/2017/GEST	La gestione amministrativa e finanziaria dell'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico (2014-2016).
SCCGAS/20/2017/GEST	La linea 1 della metropolitana di Napoli.
SCCGAS/2/2018/GEST	La gestione dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza (2014-2016).

Monitoraggio 2017

N. Report	Oggetto
4	Entrate erariali finali (Versamenti).
3	Partite di spesa che presentano elementi di criticità sintomatici di inefficienze nella gestione delle risorse pubbliche.
1	Capitoli classificati nella missione 017 "Ricerca e innovazione" del bilancio dello Stato.
1	Capitoli classificati nella missione 034 "Debito pubblico" del bilancio dello Stato.
2	Le gestioni fuori bilancio.
-	Le spese dei ministeri per le relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza.
2	Gli incarichi di consulenza.
-	Le risorse destinate dai bilanci dei ministeri a enti, istituzioni, associazioni, fondazioni ed altri organismi.
1	Gli acquisti di beni e servizi in deroga alle convenzioni Consip (art. 1, c. 510, l. n. 208/2015, legge di stabilità 2016).
2	Il Fondo per le emergenze nazionali.
-	L'attuazione della nuova legge per l'editoria (n. 198/2016).
-	I riflessi finanziari delle infrazioni al diritto europeo.
1	Il Fondo per lo sviluppo e la coesione.
1	La spesa statale per indennizzi e riparazioni da violazione di obblighi di giustizia.
-	I finanziamenti statali al settore della pesca e dell'acquacoltura (seguito alla delib. n. 4/2015).
2	Gli sportelli unici delle attività produttive.
1	Magazzini dello Stato.
-	Recupero crediti verso funzionari ed agenti contabili a seguito di sentenze di condanna per danno erariale emesse dalla Corte dei conti (inserito come alleg. al monit. entrate).
-	Le spese di giustizia per intercettazioni telefoniche, telematiche e ambientali.
2	Stato di realizzazione delle infrastrutture strategiche di interesse nazionale di cui alla l. 443/2001 (c.d. legge obiettivo).
1	Le revoche di contributi erogati sul Fondo agevolazioni alla ricerca (Far).
1	Tutela e fruizione dei siti Unesco.
25	Totale report monitoraggi pubblicati nell'anno 2017.

Sezione del controllo sugli Enti

<i>Attività di referto 2017</i>	
Enti controllati al 31/12/2017:	299
Enti sui quali si è riferito	231
Referti al Parlamento	117
Altre deliberazioni (Istruttorie, di programma, ecc.)	15
Audizioni parlamentari	3

<i>Deliberazione</i>	<i>Oggetto</i>
SCE/1/2017/RGES	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Unione nazionale mutilati per servizio (UNMS) per gli esercizi 2014 e 2015.
SCE/2/2017/RGES	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria del Museo storico della fisica e Centro studi e ricerche "Enrico Fermi" per l'esercizio 2015.
SCE/3/2017/RGES	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Istituto della enciclopedia italiana Giovanni Treccani S.p.a. per l'esercizio 2015.
SCE/4/2017/INPR	Programma attività Sezione enti per l'anno 2017.
SCE/5/2017/RGES	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), per l'esercizio 2015.
SCE/6/2017/RGES	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria del Centro italiano di ricerche aerospaziali CIRA S.C.p.a. per l'esercizio 2015.
SCE/7/2017/RGES	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno SVI.MEZ. per l'esercizio 2015.
SCE/8/2017/RGES	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria della SOGESID s.p.a. per l'esercizio 2015.
SCE/9/2017/RGES	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Autorità portuale di Palermo per gli esercizi 2014 e 2015.

<i>Deliberazione</i>	<i>Oggetto</i>
SCE/10/2017/RGES	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Autorità portuale di Livorno per l'esercizio 2015.
SCE/11/2017/RGES	Determinazione e Relazione sulla gestione finanziaria della Fondazione "La Triennale di Milano" per gli esercizi 2014 e 2015.
SCE/12/2017/RGES	Determinazione e Relazione sulla gestione finanziaria dell'Autorità portuale di Taranto per gli esercizi dal 2013 al 2015.
SCE/13/2017/RGES	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria della GSE S.p.a. - Gestore per i servizi energetici – per l'esercizio 2015.
SCE/14/2017/RGES	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA) per gli esercizi 2014 e 2015.
SCE/15/2017/RGES	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria della Società italiana per la organizzazione internazionale (SIOI) per l'esercizio 2015.
SCE/16/2017/RGES	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria di ENI S.p.A. per l'esercizio 2015
SCE/17/2017/RGES	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria della Autorità portuale di Manfredonia per gli esercizi 2014 e 2015.
SCE/18/2017/RGES	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria della SACE s.p.a. - Servizi assicurativi del commercio estero per l'esercizio 2015.
SCE/19/2017/RGES	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria della Fondazione Centro sperimentale di cinematografia per gli esercizi 2014 e 2015.
SCE/20/2017/RGES	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria della Società per lo sviluppo del mercato dei fondi di pensione (MEFOP s.p.a.) per l'esercizio 2015.
SCE/21/2017/IADC	Determinazione di proposta di assoggettamento al controllo di AREXPO spa.
SCE/22/2017/RGES	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria della Autorità portuale di Catania per l'esercizio 2015.
SCE/23/2017/RGES	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Autorità portuale del Levante per l'esercizio 2015.
SCE/24/2017/RGES	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Istituto nazionale di alta matematica "Francesco Severi" (INdAM) es. 2015.
SCE/25/2017/RGES	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria di CONI Servizi S.p.a. per l'esercizio 2015.
SCE/26/2017/RGES	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria del Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI) per l'esercizio 2015.
SCE/27/2017/RGES	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria del Consiglio nazionale delle ricerche (CNR) es. 2015.

<i>Deliberazione</i>	<i>Oggetto</i>
SCE/28/2017/RGES	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria del Fondo agenti spedizionieri e corrieri (FASC) esercizio 2015.
SCE/29/2017/RGES	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Istituto nazionale per la storia del movimento di liberazione in Italia (INSMLI) per l'esercizio 2015.
SCE/30/2017/RGES	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria della Cassa nazionale di previdenza e assistenza forense es. 2015.
SCE/31/2017/RGES	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Ente nazionale di previdenza e assistenza dei veterinari (ENPAV) per l'esercizio 2015.
SCE/32/2017/RGES	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria di Rete autostrade mediterranee (R.A.M. S.p.a.) esercizio 2015.
SCE/33/2017/RGES	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria del Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori (ISFOL) ora Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (INAPP) per l'esercizio 2015.
SCE/34/2017/RGES	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Istituto per gli studi di politica internazionale (ISPI) per gli esercizi dal 2013 al 2015.
SCE/35/2017/RGES	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni (IVASS) per l'esercizio 2015.
SCE/36/2017/RGES	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Autorità portuale di Marina di Carrara per l'esercizio 2015.
SCE/37/2017/RGES	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Autorità portuale di La Spezia per l'esercizio 2015.
SCE/38/2017/RGES	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria della Società gestione impianti nucleari (SO.G.I.N. S.p.A.) per l'esercizio 2015.
SCE/39/2017/RGES	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Ente nazionale di previdenza per gli addetti e per gli impiegati in agricoltura (E.N.P.A.I.A.) per gli esercizi 2014 e 2015.
SCE/40/2017/RGES	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria di ENEL S.p.a. per l'esercizio 2015.
SCE/41/2017/RGES	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Ente Nazionale per il Microcredito (E.N.M.) per l'esercizio 2015.
SCE/42/2017/RGES	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria della Cassa nazionale di previdenza ed assistenza per gli ingegneri ed architetti liberi professionisti (INARCASSA) per l'esercizio 2015.
SCE/43/2017/RGES	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria del Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria (CREA) per l'esercizio 2015.

<i>Deliberazione</i>	<i>Oggetto</i>
SCE/44/2017/DASS	Determinazione - Adempimenti conseguenti alla sottoposizione al controllo dell'Istituto nazionale di oceanografia e di geofisica sperimentale (O.G.S.).
SCE/45/2017/DASS	Determinazione - Adempimenti conseguenti alla sottoposizione al controllo dell'Istituto superiore di sanità (I.S.S.).
SCE/46/2017/DASS	Determinazione - Adempimenti conseguenti alla sottoposizione al controllo della Stazione zoologica Anton Dohrn di Napoli.
SCE/47/2017/RGES	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria della Fondazione "Rossini Opera Festival" (ROF) per l'esercizio 2015.
SCE/48/2017/DASS	Determinazione - Adempimenti conseguenti alla sottoposizione al controllo dell'Istituto nazionale di documentazione per l'innovazione e la ricerca educativa (INDIRE).
SCE/49/2017/DASS	Determinazione - Adempimenti conseguenti alla sottoposizione al controllo dell'Istituto nazionale di alta matematica Francesco Severi (I.N.D.A.M.).
SCE/50/2017/RGES	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC) per l'esercizio 2015.
SCE/51/2017/RGES	Determinazione e 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 2015.
SCE/52/2017/RGES	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Agenzia Spaziale Italiana (A.S.I.) per l'esercizio 2015.
SCE/53/2017/DASS	Determinazione - Adempimenti conseguenti alla sottoposizione al controllo dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA).
SCE/54/2017/DASS	Determinazione - Adempimenti conseguenti alla sottoposizione al controllo dell'Istituto nazionale di geofisica e vulcanologia (INGV).
SCE/55/2017/DASS	Determinazione - Adempimenti conseguenti alla sottoposizione al controllo dell'Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione (Invalsi).
SCE/56/2017/RGES	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria di CONSIP S.p.A. per l'esercizio 2015.
SCE/57/2017/RGES	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Istituto nazionale di oceanografia e di geofisica sperimentale (OGS) per gli esercizi 2014 e 2015.
SCE/58/2017/RGES	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Autorità portuale di Brindisi per l'esercizio 2015.
SCE/59/2017/RGES	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria della Lega italiana per la lotta contro i tumori - LILT - per l'esercizio 2015.
SCE/60/2017/RGES	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Istituto nazionale di ricerca metrologica (I.N.R.I.M.) per l'esercizio 2015.

<i>Deliberazione</i>	<i>Oggetto</i>
SCE/61/2017/RGES	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL) per l'esercizio 2015..
SCE/62/2017/RGES	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria del Club alpino italiano (CAI) per l'esercizio 2015.
SCE/63/2017/RGES	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare (ISMEA) per l'esercizio 2015.
SCE/64/2017/RGES	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Istituto poligrafico e Zecca dello Stato S.p.a. (IPZS) per l'esercizio 2015.
SCE/65/2017/RGES	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo (ANSV) per l'esercizio 2015.
SCE/66/2017/RGES	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile (ENEA) per l'esercizio 2015.
SCE/67/2017/RGES	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria della Società generale di informatica (SOGEI) S.p.a. per l'esercizio 2015.
SCE/68/2017/RGES	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria del Centro Internazionale Radio Medico (CIRM) per l'esercizio 2015.
SCE/69/2017/RGES	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Agenzia nazionale del turismo (E.N.I.T.) per l'esercizio 2015.
SCE/70/2017/RGES	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) per gli esercizi dal 2012 al 2015.
SCE/71/2017/RGES	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria della Concessionaria servizi assicurativi pubblici S.p.A. (CONSAP) per l'esercizio 2015.
SCE/72/2017/RGES	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Accademia nazionale dei Lincei per gli esercizi dal 2012 al 2015.
SCE/73/2017/RGES	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria della Fondazione Istituto nazionale del dramma antico (INDA) per l'esercizio 2016.
SCE/74/2017/RGES	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria della Fondazione Museo nazionale della scienza e della tecnologia Leonardo da Vinci per l'esercizio 2015.
SCE/75/2017/RGES	Determinazione e 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 2015.
SCE/76/2017/RGES	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria di Ferrovie dello Stato italiane S.p.A. per l'esercizio 2015
SCE/77/2017/RGES	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Istituto nazionale di studi romani per l'esercizio 2015.

<i>Deliberazione</i>	<i>Oggetto</i>
SCE/78/2017/RGES	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Autorità portuale di Civitavecchia per l'esercizio 2015.
SCE/79/2017/RGES	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Autorità portuale di Messina per l'esercizio 2016.
SCE/80/2017/RGES	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria di n. 14 Fondazioni Lirico-Sinfoniche per l'esercizio 2015
SCE/81/2017/RGES	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria di RAI Radiotelevisione italiana S.p.A. per l'esercizio 2015.
SCE/82/2017/RGES	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria di EUR S.p.A. per l'esercizio 2015.
SCE/83/2017/DASS	Determinazione - Adempimenti conseguenti alla sottoposizione al controllo ex art. 12 della legge n. 259/1958 del Comitato italiano paraolimpico (C.I.P.).
SCE/84/2017/DASS	Determinazione - Adempimenti conseguenti alla sottoposizione al controllo ex art. 12 della legge n. 259/1958 della Fondazione MAXXI - Museo nazionale delle arti del XXI secolo.
SCE/85/2017/RGES	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Ente nazionale per la protezione e l'assistenza dei sordi – Onlus (ENS - Onlus) per gli esercizi dal 2011 al 2015.
SCE/86/2017/RGES	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria del Consorzio per l'area di ricerca scientifica e tecnologica di Trieste per l'esercizio 2015.
SCE/87/2017/RGES	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Autorità portuale di Augusta per l'esercizio 2015
SCE/88/2017/RGES	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Autorità portuale di Cagliari per l'esercizio finanziario 2015
SCE/89/2017/RGES	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria della Fondazione Rossini Opera Festival (ROF) per l'esercizio 2016
SCE/90/2017/RGES	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria della Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.a. (INVITALIA) per l'esercizio 2015
SCE/91/2017/RGES	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Ente nazionale di previdenza e assistenza della professione infermieristica (ENPAPI) per l'esercizio 2016
SCE/92/2017/RGES	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria del Fondo di previdenza per il personale del Ministero dell'economia e delle finanze per l'esercizio 2016
SCE/93/2017/DASS	Determina degli adempimenti conseguenti alla sottoposizione al controllo di AREXPO S.p.a.
SCE/94/2017/RGES	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria del Museo storico della fisica e centro studi e ricerche "ENRICO FERMI" per l'esercizio 2016
SCE/95/2017/RGES	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria della Fondazione "La Quadriennale di Roma" per l'esercizio 2016.
SCE/96/2017/RGES	Determina degli adempimenti conseguenti alla sottoposizione al controllo di ALES - ARTE LAVORO E SERVIZI S.p.a.

<i>Deliberazione</i>	<i>Oggetto</i>
SCE/97/2017/RGES	Determina degli adempimenti conseguenti alla sottoposizione al controllo dell'Agenzia delle entrate – Riscossione.
SCE/98/2017/RGES	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria di ANAS S.p.a. per l'esercizio 2016.
SCE/99/2017/RGES	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente strumentale alla Croce Rossa italiana (ESACRI) per l'esercizio 2016.
SCE/100/2017/RGES	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia (INGV) per gli esercizi 2013 - 2014 e 2015.
SCE/101/2017/RGES	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Istituto della Enciclopedia Italiana G. Treccani S.p.a. per l'esercizio 2016.
SCE/102/2017/RGES	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Unione italiana delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura (UNIONCAMERE) per l'esercizio 2016.
SCE/103/2017/RGES	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Autorità Portuale di Brindisi per l'esercizio 2016.
SCE/104/2017/RGES	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Autorità portuale di Salerno per l'esercizio 2016.
SCE/105/2017/RGES	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria della Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale (SIOI) per l'esercizio 2016.
SCE/106/2017/RGES	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della Cassa di previdenza delle Forze armate per gli esercizi 2015 e 2016.
SCE/107/2017/RGES	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Istituto nazionale di Alta matematica Francesco Severi (INdAM) per l'esercizio 2016.
SCE/108/2017/RGES	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'ENAV spa per l'esercizio 2016.
SCE/109/2017/RGES	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria del Consorzio del Parco nazionale dello Stelvio per l'esercizio 2013.
SCE/110/2017/RGES	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Autorità Portuale di Savona per l'esercizio 2016.
SCE/111/2017/RGES	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni (IVASS) per l'esercizio 2016.
SCE/112/2017/RGES	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Istituto Luce - Cinecittà s.r.l. per l'esercizio 2016.
SCE/113/2017/RGES	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria del Consorzio del Ticino, del Consorzio dell'Oglio e del Consorzio dell'Adda per gli esercizi 2015 e 2016.
SCE/114/2017/RGES	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della Fondazione Centro italiano di studi sull'Alto Medioevo (CISAM) per l'esercizio 2016.

<i>Deliberazione</i>	<i>Oggetto</i>
SCE/115/2017/RGES	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della Fondazione Casa Buonarroti per l'esercizio 2016.
SCE/116/2017/RGES	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria di Poste Italiane S.p.A., esercizio 2016.
SCE/117/2017/RGES	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della Società per lo sviluppo del mercato dei fondi pensione (Mefop s.p.a) per l'esercizio 2016.
SCE/118/2017/RGES	Determinazione e relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della Fondazione centro internazionale di studi di architettura. "A. Palladio" (CISA) per l'esercizio 2016.
SCE/119/2017/RGES	Determinazione e relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Istituto nazionale di studi sul rinascimento (INSR) per l'esercizio 2016.
SCE/120/2017/RGES	Determinazione e relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Istituto nazionale di studi verdiani (INSV) per l'esercizio 2016.
SCE/121/2017/RGES	Determinazione e relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della Scuola archeologica italiana di Atene (SAIA) per l'esercizio 2016.
SCE/122/2017/RGES	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Opera nazionale di assistenza per il personale del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco, per l'esercizio 2015.
SCE/123/2017/RGES	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) per l'esercizio 2016.
SCE/124/2017/RGES	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della SACE S.p.A. - Servizi assicurativi del commercio estero, per l'esercizio 2016.
SCE/125/2017/RGES	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della Società italiana per le imprese all'estero SIMEST s.p.a. per l'esercizio 2016.
SCE/126/2017/RGES	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Automobile Club d'Italia (ACI) e degli Automobile Club provinciali e locali (AA.CC.), per l'esercizio 2015.
SCE/127/2017/RGES	Determinazione e relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Istituto italiano di studi germanici (IISG) per gli esercizi 2015/2016.
SCE/128/2017/RGES	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della Difesa Servizi S.p.a., per l'esercizio 2015.
SCE/129/2017/RGES	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della Fondazione Istituto Italiano di Tecnologia (IIT), per l'esercizio 2016.
SCE/130/2017/RGES	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente nazionale di previdenza e assistenza a favore dei biologi (ENPAB), per l'esercizio 2016.
SCE/131/2017/RGES	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente nazionale di previdenza ed assistenza dei medici e degli odontoiatri – Fondazione ENPAM.
SCE/132/2017/RGES	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali (Agenas) per l'esercizio 2016.

Audizioni

<i>Data</i>	<i>Oggetto</i>
24 marzo 2017	Audizione presso la "Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi".
15 giugno 2017	Audizione parlamentare sul consuntivo 2015 dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL) presso la Commissione parlamentare di controllo sull'attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale.
18 luglio 2017	Audizione parlamentare presso la XI Commissione (Lavoro pubblico e privato) della Camera dei deputati, sulle modifiche all'ordinamento e alla struttura organizzativa dell'Istituto nazionale della previdenza sociale e dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (AACC 556 - 2210 - 2919).

Sezione delle autonomie

Referti al Parlamento

<i>Deliberazione</i>	<i>Oggetto</i>
4/2017/SEZAUT/FRG	Gestione finanziaria degli Enti locali – Esercizio 2015.
17/SEZAUT/2017/FRG	Gestione finanziaria delle Regioni – Esercizio 2015.
21/SEZAUT/2017/FRG	La spesa per il personale degli enti territoriali.
27/SEZAUT/2017/FRG	Gli organismi partecipati degli enti territoriali.
27/SEZAUT/2017/FRG	Gli organismi partecipati degli enti territoriali.

Audizioni

<i>Data</i>	<i>Oggetto</i>
23 febbraio 2017	Audizione presso la Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale.
23 marzo 2017	Audizione sulle forme di raccordo tra Stato e autonomie territoriali e sull'attuazione degli statuti speciali resa presso la Commissione Parlamentare per le questioni regionali.

Coordinamento delle Sezioni regionali di controllo

<i>Deliberazione</i>	<i>Oggetto</i>
2/2017/SEZAUT/INPR	Programma delle attività di controllo per l'anno 2017.
5/2017/SEZAUT/INPR	Linee guida e schema di relazione per il referto annuale del sindaco per i Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, del sindaco delle Città metropolitane e del Presidente delle Province sul funzionamento dei controlli interni (art. 148 TUEL) per l'esercizio 2016.
6/2017/SEZAUT/INPR	Linee guida e relativo questionario 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 2016.
8/2017/SEZAUT/INPR	Linee guida e relativo questionario per le relazioni dei collegi dei revisori dei conti delle Regioni sui rendiconti regionali per l'esercizio 2016, secondo le procedure di cui all'art. 1, comma 166 e seguenti, l. 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.
10/2017/SEZAUT/INPR	Linee guida e questionario per la relazione annuale del presidente della regione sul sistema dei controlli interni e sui controlli effettuati nell'anno 2016 (art. 1, comma 6, decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213).
13/2017/SEZAUT/INPR	Linee guida per le relazioni dei collegi dei revisori dei conti sui bilanci di previsione delle Regioni 2017-2019, secondo le procedure di cui all'art. 1, commi 166 e seguenti, l. 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.
14/2017SEZAUT/INPR	Linee di indirizzo per la relazione dei revisori dei conti dei Comuni, delle Città metropolitane e delle Province sui bilanci di previsione 2017-2019 per l'attuazione dell'art. 1 comma 166 e seguenti della Legge 23 dicembre 2005 n. 266.
18//2017/SEZAUT/INPR	Linee guida e questionario per la relazione dei collegi sindacali degli enti del Servizio sanitario nazionale sul bilancio di esercizio 2016 ai sensi dell'articolo 1, comma 170, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006), e dell'art. 1, comma 3 del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213.
19/2017/SEZAUT/INPR	Linee di indirizzo per la revisione straordinaria delle partecipazioni di cui all'art. 24, d.lgs. n. 175/2016.

Questioni di massima

<i>Deliberazioni</i>	<i>Oggetto</i>
1/2017/SEZAUT/QMIG	Individuazione del limite di spesa rilevante ai fini dell'applicazione dell'art. 9, comma 28, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, conv. in l. n. 122/2010, nell'ipotesi in cui l'ente locale non abbia fatto ricorso alle tipologie contrattuali di tipo flessibile nel triennio 2007-2009.
3/2017/SEZAUT/QMIG	Questione di massima in merito alla riconoscibilità della natura vincolata alla gestione delle entrate e delle spese concernenti il servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti.
7/2017/SEZAUT/QMIG	Incentivi per funzioni tecniche - art. 113, comma 2, d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 e applicabilità del tetto del salario accessorio previsto, all'art. 9, comma 2-bis, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito in l. 30 luglio 2010, n. 122.
9/2017/SEZAUT/QMIG	Applicazione dell'art. 1, comma 714-bis, introdotto dall'art. 15 del d.l. 24/06/2016 n. 113 nella legge 28/12/2015 n. 208, in materia di rimodulazione o riformulazione del piano di riequilibrio ex art. 243-bis TUEL.
11/2017/SEZAUT/QMIG	Applicazione del principio di gratuità di qualsiasi incarico conferito dalle pubbliche amministrazioni a titolari di cariche elettive ai sensi dell'art. 5, comma 5, d.l. n. 78/2010 convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.
12/2017/SEZAUT/QMIG	Applicabilità al personale in posizione di comando dei limiti di spesa di cui all'art. 9, comma 28, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.
15/2017/SEZAUT/QMIG	Questione di massima in ordine alla qualificazione, come indebitamento, del contratto di partenariato pubblico-privato, disciplinato dagli articoli 3, comma 1, lett. eee), 180 e 187 del d.lgs. n. 50/2016, a prescindere dalla verifica, in concreto, della prevalente allocazione dei rischi in capo alla pubblica amministrazione locataria.
16/2017/SEZAUT/QMIG	Limite minimo al compenso dei componenti del Collegio dei revisori degli enti locali.
20/2017/SEZAUT/QMIG	Fondi comunitari strutturali e di investimento europei (SIE) e ambito di applicabilità dell'art. 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75.
22/2017/SEZAUT/QMIG	Problematiche interpretative concernenti il divieto imposto alle Province delle regioni a statuto ordinario dall'art. 1, comma 420, della legge n. 190 del 2014.
23/2017/SEZAUT/QMIG	Contributi AGCOM per l'esercizio delle funzioni delegate ai Co.Re.Com. applicazione dei vincoli di finanza pubblica (art.1, co. 557 e seguenti, legge n. 296/2006; d.l. n. 78/2010, convertito in legge n. 122/2010; art. 1 co. 236, legge 208/2015, ora art. 23, co. 2, d.lgs. n. 75/2017) e finanziamento dei fondi per salario accessorio.
24/2017/SEZAUT/QMIG	Oneri derivanti dall'erogazione degli incentivi per funzioni tecniche e computo della spesa per il personale ai fini della verifica del rispetto del tetto di contenimento della stessa e dei limiti del trattamento accessorio.
25/2017/SEZAUT/QMIG	Questione di massima sulle modalità di calcolo delle capacità assunzionali per gli enti locali (art. 3, commi 3 e 5-quater, d.l. n. 90/2014, convertito in legge n. 114/2014 e art. 1, comma 228, della legge n. 208/2015).
26/2017/SEZAUT/QMIG	Possibilità per gli enti locali di stipulare polizze assicurative a favore di singoli cittadini coinvolti, come volontari, in determinate attività di interesse generale.
28/SEZAUT/2017/QMIG	Contabilizzazione ed utilizzo del fondo anticipazioni di liquidità: corretta interpretazione delle norme di cui all'art. 1, commi 692-701, della legge 28 dicembre 2015, n. 208.
29/SEZAUT/2017/QMIG	Inclusione della spesa per il servizio civico comunale tra quelle previste per il personale ai fini dell'applicazione dei limiti previsti dal combinato disposto di cui all'art. 1, comma 557 e comma 557-bis, della legge n. 296/2006.

Sezioni regionali di controllo

<i>Tipologia e oggetto della decisione</i>	<i>Quantità</i>
Decisione di parifica (art. 1, comma 5, del d.l. n. 174/2012)	18
Deliberazioni sui bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi della regione (art. 1, comma 3, e 4, del d.l. n. 174/2012)	14
Deliberazioni sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali (art. 1, comma 2, del d.l. n. 174/2012)	15
Deliberazioni sul sistema dei controlli interni della regione (art. 1, comma 6, del d.l. n. 174/2012)	8
Deliberazioni sui rendiconti dei gruppi consiliari (art. 1, commi 10 e ss, del d.l. n. 174/2012)	165
Pronunce sugli enti del SSR (art. 1, comma 170, della l. n. 266/2005 e art. 1, comma 3 del d.l. n. 174/2012)	86
Pronunce sugli enti locali (art. 1, comma 166, della l. n. 266/2005 e art. 148-bis Tuel)	1.623
Deliberazioni sugli enti locali ex art. 148 del Tuel	475
Deliberazioni ex art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 149/2011	28
Deliberazioni ex artt. 243-bis e ss. del Tuel	144
Pareri (art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003)	640
Deliberazioni di controllo preventivo e successivo di legittimità	116
Deliberazioni di controllo sulla gestione	97
Altre deliberazioni	405

Giudizi di parificazione dei rendiconti generali delle Regioni

<i>Sezione</i>	<i>Decisione n.</i>	<i>Descrizione</i>
Abruzzo	39/2016/PARI	Parifica parziale del progetto del rendiconto generale della Regione Abruzzo, per l'esercizio 2013, con sospensione del giudizio su alcune poste su cui è stata sollevata questione di legittimità costituzionale.
Basilicata	45/2016/PARI	Decisione di non parificazione del progetto del rendiconto generale della Regione Basilicata, per l'esercizio 2015.
Calabria	97/2017/PARI	Parifica parziale del progetto del rendiconto generale della Regione Calabria, per l'esercizio 2016.
Campania	65/2017/PARI	Parifica parziale del progetto del rendiconto generale della Regione Calabria, per l'esercizio 2014.
Emilia Romagna	110/2017/PARI	Parifica del progetto del rendiconto generale della Regione Emilia Romagna, per l'esercizio 2016.
Friuli Venezia Giulia	51/2017/PARI	Parifica del progetto del rendiconto generale della Regione Emilia Romagna, per l'esercizio 2016.
Lazio	66/2017/PARI	Parifica del progetto del rendiconto generale della Regione Lazio, per l'esercizio 2016.
Liguria	65/2017/PARI	Parifica del progetto del rendiconto generale della Regione Liguria, per l'esercizio 2016.
Lombardia	200/2017/PARI	Parifica del progetto del rendiconto generale della Regione Lombardia, per l'esercizio 2016.
Marche	81/2017/PARI	Parifica del progetto del rendiconto generale della Regione Marche, per l'esercizio 2016.
Molise	179/2017/PARI	Parifica parziale del progetto del rendiconto generale della Regione Molise, per l'esercizio 2016.
Piemonte	134/2017/PARI	Parifica del progetto del rendiconto generale della Regione Piemonte, per l'esercizio 2016.
Puglia	100/2017/PARI	Parifica del progetto del rendiconto generale della Regione Puglia, per l'esercizio 2016.
Regione siciliana Sezioni riunite	3/2017/PARI	Parifica parziale del progetto del rendiconto generale della Regione siciliana, per l'esercizio 2016.
Sardegna	134/2016/PARI	Parifica parziale del progetto del rendiconto generale della Regione Autonoma della Sardegna, per l'esercizio 2015.
Toscana	159/2017/PARI	Parifica del progetto del rendiconto generale della Regione Toscana, per l'esercizio 2016.
Trentino A.Adige Südtirol - Sezioni Riunite	1/2017/PARI	Parifica del progetto del rendiconto generale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, per l'esercizio 2016.

Trentino Alto Adige Südtirol - Sezioni Riunite	2/2017/PARI	Parifica parziale del progetto del rendiconto generale della Provincia autonoma di Bolzano, per l'esercizio 2016.
Trentino Alto Adige Südtirol - Sezioni Riunite	3/2017/PARI	Parifica parziale del progetto del rendiconto generale della Provincia autonoma di Trento, per l'esercizio 2016.
Umbria	82/2017/PARI	Parifica del progetto del rendiconto generale della Regione Umbria, per l'esercizio 2016.
Valle d'Aosta	N.D.	Assenza della legislazione di attuazione prevista dall'art. 11- <i>bis</i> del d.l. n. 174/2012.
Veneto	422/2017/PAR	Parifica del progetto del rendiconto generale della Regione Veneto, per l'esercizio 2016.

<i>Attività di controllo di legittimità</i>			
<i>Pendenti al 1° gen.</i>	<i>Pervenuti</i>	<i>Esaminati</i>	<i>Rimanenza al 31 dic.</i>
1.389	14.189	14.837	742

Il dettaglio delle singole Sezioni verrà pubblicato, a cura delle medesime, in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2018, presso la rispettiva sede regionale.

Sezioni riunite in sede deliberante e consultiva

Deliberante

<i>Deliberazione</i>	<i>Tipologia</i>
1/2017/DEL	Regolamento di attuazione degli artt. 2 e 4 della legge 7 agosto 1990, n. 241, relativo ai procedimenti amministrativi di competenza della Corte dei conti.

Consultiva

<i>Deliberazione</i>	<i>Tipologia</i>
1/2017/CONS	Parere sullo schema del decreto del Presidente della Repubblica recante “Regolamento concernente la definizione della struttura del piano dei conti integrato delle amministrazioni centrali dello Stato ai sensi dell’articolo 38-ter della legge 31 dicembre 2009, n. 196, legge di contabilità e finanza pubblica”. <i>Parere n. 391/SR/D</i>
2/2017/CONS	Parere sullo schema di decreto del Presidente della Repubblica recante “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”. <i>Parere n. 390/SR/D</i>
3/2017/CONS	Parere sullo schema di decreto legislativo integrativo e correttivo del decreto legislativo in materia di riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa in attuazione dell’articolo 42, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196. <i>Parere n. 392/SR/D</i>
4/2017/CONS	Parere sullo schema di decreto legislativo integrativo e correttivo del decreto legislativo 12 maggio 2016, n.93, in materia di riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa in attuazione dell’articolo 42, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196. <i>Parere n. 393/SR/D</i>

Sezioni riunite in sede giurisdizionale

<i>Quantità</i>	<i>Tipologia</i>
8	Questioni di massima
5	Regolamenti di competenza (ordinanza)
Speciale composizione	
22	Piani di riequilibrio di enti locali
5	Rendiconti di Gruppi consiliari regionali e di province autonome
16	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 della Procura	481	128	231	378
Istanza di parte	2.160	952	1.355	1.757
Totale	2.641	1.080	1.586	2.135

<i>Istanze di definizione ex art 1 commi 231, 232, 233, legge n. 266/2005</i>				
<i>Pendenti</i>	<i>Istanze presentate</i>	<i>Istanze accolte</i>	<i>Istanze rigettate o inammissibili</i>	
9	56	20	28	

<i>Giudizi in materia pensionistica</i>				
<i>Pendenti</i>	<i>Pervenuti</i>	<i>Definiti</i>	<i>Rimanenza</i>	
2.393	656	1.675	1.374	

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>
2.547	2.378	2.265	2.660

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>
5.220	1.736	491	5.261	699	64	2.650	772	167	7.831	1.663	388
7.447			6.024			3.589			9.882		

Attività svolta in materia di conti giudiziali

<i>Pendenti (1/1)</i>	<i>Pervenuti</i>	<i>Definiti</i>	<i>Rimanenza (31/12)</i>
365.024	69.627	57.506	377.145

Il dettaglio delle singole Sezioni verrà pubblicato, a cura delle medesime, in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2018, presso la rispettiva sede regionale.

Personale di magistratura

Al 1° gennaio 2018

Situazione del personale di magistratura				
		Organico	Presenti	Vacanti
Controllo	Sezioni regionali	142	102	40
	Centro	115	62	53
Giurisdizione	Sezioni regionali	171	91	80
	Centro	29	21	8
Procura	Procure regionali	129	90	39
	Centro	20	10	10
Totale	Sezioni regionali	442	283	159
	Centro	164	93	71
	Totale Generale	606	376	230

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 e Magistrato delegato al controllo INAIL). Analoga situazione per i presenti.

Personale amministrativo

Al 1° gennaio 2018

Distribuzione del personale di ruolo e comandato

Posizione economica	Uffici di controllo		Procure generali	Procure regionali	Sezioni giurisdizionali		Amm.ne attiva ed altro	Totale
	Centrali	Regionali			Centrali	Regionali		
Dirigenti 1^ fascia	-	-	-	-	-	-	4	4
Dirigenti 2^ fascia	6	4	1	1	3	1	36	52
Totale dirigenti	6	4	1	1	3	1	40	56
Personale "area 3"	189	299	19	147	45	147	281	1.127
Personale "area 2"	132	174	18	168	37	225	398	1.152
Personale "area 1"	2	6	1	5	1	6	17	38
Totale "aree 1-2-3"	323	479	38	320	83	378	696	2.317
Totale generale	329	483	39	321	86	379	736	2.373

CORTE DEI CONTI - CENTRO UNICO PER LA FOTORIPRODUZIONE E LA STAMPA - ROMA

