



CORTE DEI CONTI

INAUGURAZIONE
DELL'ANNO GIUDIZIARIO
2019

RELAZIONE SULL'ATTIVITA'

Roma, 15 febbraio 2019
Aula delle Sezioni riunite



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

INAUGURAZIONE
DELL'ANNO GIUDIZIARIO
2019

RELAZIONE SULL'ATTIVITA'

Roma, 15 febbraio 2019
Aula delle Sezioni riunite

INDICE

CAPITOLO I

ATTIVITÀ GIURISDIZIONALE

1. L'attività giurisdizionale della Corte dei conti nel 2018	9
2. La Corte dei conti nella giurisprudenza costituzionale	10
3. La Corte dei conti nella giurisprudenza della Suprema Corte di cassazione	18
4. L'attività delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale in ordinaria composizione	31
<i>Le questioni di massima</i>	31
<i>I regolamenti di competenza</i>	32
<i>I ricorsi avverso i provvedimenti che dichiarano la sospensione</i>	32
5. L'attività delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione	33
<i>Le questioni procedurali</i>	33
<i>I ricorsi avverso deliberazioni delle Sezioni regionali di controllo</i>	34
<i>I ricorsi avverso l'inclusione negli elenchi ISTAT</i>	36
6. L'attività delle Sezioni giurisdizionali centrali d'appello e della Sezione d'appello per la regione Siciliana	37

CAPITOLO II

L'ATTIVITÀ GIURISDIZIONALE NELLE SEZIONI REGIONALI

1. Profili generali	57
2. I giudizi di responsabilità: questioni processuali	57
<i>Il rito ordinario</i>	57
<i>Il rito abbreviato</i>	65
<i>I giudizi di responsabilità sanzionatoria pecuniaria</i>	66
<i>I giudizi sui conti</i>	67
<i>I giudizi pensionistici</i>	69
<i>I giudizi ad istanza di parte</i>	71
3. I giudizi di responsabilità: questioni sostanziali	72
<i>Il danno all'immagine</i>	72
<i>Il danno da illecito utilizzo di fondi nazionali ed europei</i>	74
<i>Il danno alla concorrenzialità del mercato e danno da tangente</i>	75
<i>Il danno arrecato da amministratori di società a partecipazione pubblica</i>	76
<i>Il danno da disservizio</i>	77
<i>Il danno da violazione dei vincoli di finanza pubblica</i>	77
<i>Il danno indiretto</i>	78

CAPITOLO III

COORDINAMENTO E CONTROLLO DELLA FINANZA PUBBLICA

1. Profili generali	81
---------------------------	----

2. La Relazione sul Rendiconto generale dello Stato	82
<i>I conti dello Stato e le politiche di bilancio</i>	82
<i>La gestione del bilancio dello Stato 2017 per Amministrazione</i>	87
<i>L'attendibilità delle scritture contabili</i>	87
3. Il Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica	88
<i>La spesa per la previdenza</i>	88
<i>La spesa per l'assistenza</i>	89
<i>La spesa per la sanità</i>	90
<i>Gli investimenti pubblici</i>	91
<i>Le diverse forme del federalismo</i>	92
<i>La dinamica delle entrate</i>	92
<i>Le principali conclusioni</i>	94
4. Le audizioni parlamentari	94
5. Le relazioni quadrimestrali sulla legislazione di spesa	96

CAPITOLO IV

CORTE DEI CONTI E CONTESTO INTERNAZIONALE

1. Profili generali	103
2. L'attività della Corte dei conti in ambito internazionale	103
<i>L'analisi e valutazione delle politiche pubbliche</i>	104
<i>Etica e lotta alla corruzione; irregolarità e frodi nell'uso dei fondi dell'Unione europea</i>	105
<i>Area tributaria</i>	105
<i>Area giurisdizionale</i>	105
<i>Ulteriori aree tematiche</i>	105
3. Relazione annuale 2018 sui rapporti finanziari con l'Unione Europea	106
<i>Rapporti finanziari tra l'Italia e l'Unione europea</i>	107
<i>La politica socio economica</i>	107
<i>La Politica agricola comune e il fondo per la pesca</i>	108
<i>Irregolarità e frodi a danno del bilancio dell'unione europea</i>	109
4. Le relazioni speciali	109
5. L'attività di external auditor presso organismi internazionali e la cooperazione tra le ISC (Istituzioni superiori di controllo) dell'UE	111
6. Il monitoraggio delle attività di controllo	114

CAPITOLO V

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

1. Profili generali	117
2. Le attività di controllo di legittimità	119
3. Le principali pronunce adottate nel controllo di legittimità	124

CAPITOLO VI

CONTROLLO SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

1. Profili generali	127
2. Le deliberazioni approvate nel corso del 2018: quadro d'insieme	128
<i>Funzionamento dello Stato e cooperazione internazionale</i>	128
<i>Politiche fiscali</i>	129
<i>Sviluppo, infrastrutture e tutela dell'ambiente</i>	130
<i>Lavoro, salute e protezione sociale</i>	133
<i>Ricerca ed istruzione</i>	136
<i>Contrattualistica pubblica</i>	136
3. Gli esiti del controllo.....	137
4. Le ulteriori attività svolte: i monitoraggi	138
<i>Monitoraggi contabili-finanziari</i>	138
<i>Monitoraggi di carattere trasversale</i>	139
<i>Monitoraggi su tematiche di settore</i>	140

CAPITOLO VII

CONTROLLO SUGLI ENTI A CUI LO STATO CONTRIBUISCE IN VIA ORDINARIA

1. Profili generali	145
2. Profili funzionali	147
3. Le principali determinazioni di controllo	149
<i>Cassa Depositi e Prestiti (esercizio finanziario 2016, det. n. 17/2018)</i>	149
<i>ENI spa (esercizio finanziario 2016, det. n. 37/2018)</i>	150
<i>INAIL (esercizio finanziario 2016, det. n. 45/2018)</i>	151
<i>Ferrovie dello Stato Italiane spa (esercizio finanziario 2016, det. n. 54/2018)</i>	152
<i>Fintecna spa (esercizio finanziario 2016, det. n. 88/2018)</i>	153
<i>Enel spa (esercizio finanziario 2017, det. n. 101/2018)</i>	153
<i>Poste Italiane spa (esercizio finanziario 2017, det. n. 112/2018)</i>	155
<i>INPS (esercizio finanziario 2017, det. n. 132/2018)</i>	155
<i>I parchi nazionali</i>	156
<i>Gli enti di ricerca e formazione</i>	157
<i>Le autorità portuali</i>	158
<i>Gli enti assistenziali, culturali e ricreativi</i>	159
<i>Le Casse previdenziali professionali private</i>	160
4. Le audizioni parlamentari	161

CAPITOLO VIII

CORTE DEI CONTI E SISTEMA DELLE AUTONOMIE

1. Profili generali	163
2. Collaborazioni e tavoli interistituzionali.....	165
3. Indirizzo e coordinamento dei controlli delle Sezioni regionali	166

<i>Linee guida</i>	166
<i>Pronunce di indirizzo e di orientamento</i>	167
4. Attività di referto	168
<i>Relazione sulla gestione finanziaria dei Servizi sanitari regionali per l'esercizio 2016</i>	168
<i>Relazione sugli andamenti della gestione finanziaria degli enti locali nel primo anno di applicazione della contabilità armonizzata - Esercizio 2016</i>	169
<i>Relazione sul sistema dei controlli interni degli enti locali. Anni 2015-2016</i>	169
<i>La spesa per il personale degli enti territoriali. Profili quantitativi e qualitativi della spesa per il personale di Regioni/Province Autonome, Province/Città Metropolitane e Comuni nel triennio 2014-2016</i>	170
<i>Gli organismi partecipati dagli enti territoriali</i>	171

CAPITOLO IX

ATTIVITÀ DELLE SEZIONI REGIONALI DI CONTROLLO

1. Profili generali	173
2. Controlli sulle Regioni	174
<i>Giudizi di parificazione dei rendiconti delle Regioni/Province autonome</i>	174
<i>Relazioni sulle coperture finanziarie delle leggi regionali</i>	179
<i>Controllo sui rendiconti dei Gruppi consiliari regionali</i>	181
<i>Esame dei bilanci preventivi e consuntivi delle Regioni</i>	182
<i>Controlli sugli enti del servizio sanitario regionale</i>	183
3. Controllo sugli Enti locali	184
<i>Controllo ai sensi dell'articolo 148-bis Tuel</i>	184
<i>Controllo sul sistema dei controlli interni degli enti locali</i>	189
<i>Procedure di dissesto guidato e di riequilibrio pluriennale</i>	190
<i>Controllo sulle relazioni di fine mandato</i>	193
4. Esame dei piani di razionalizzazione delle società partecipate	193
5. Controllo sulla gestione	196
6. Controllo preventivo e successivo di legittimità	197
7. Attività consultiva	200
8. Altre tipologie di controllo intestate alle Sezioni regionali di controllo	203
<i>Certificazione dei contratti collettivi del personale delle Regioni a statuto speciale</i>	203
<i>Certificazione della pre-intesa relativa ai contratti integrativi aziendali delle fondazioni liriche in crisi</i>	203
<i>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</i>	204
<i>Controlli sulla rendicontazione di funzionari delegati e commissari straordinari</i>	204
<i>Audizioni delle Sezioni regionali di controllo</i>	205
<i>Controllo di regolarità amministrativa contabile dei pagamenti connessi alla ricostruzione dei territori abruzzesi interessati dal sisma del 6 aprile 2009</i>	205

CAPITOLO X

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

1. Profili generali	207
----------------------------	------------

2. Ufficio di controllo di cui all'art. 162, comma 5, del d.lgs. n. 50 del 2016.....	207
3. Ufficio di controllo di cui all'art. 29, comma 3, della legge n. 124 del 2007	209
4. Collegi di controllo sulle spese elettorali	209
5. Presenza istituzionale di magistrati della Corte dei conti in organi di controllo internazionali o nazionali.....	211

CAPITOLO XI

ORGANIZZAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

1. Autonomia e organizzazione amministrativa.....	213
2. Adeguamento dell'assetto organizzativo dell'Istituto ai compiti intestati.....	215
<i>Rafforzamento del personale magistratuale</i>	215
<i>Rafforzamento del personale amministrativo</i>	216
<i>Formazione e aggiornamento del personale amministrativo</i>	219
3. La gestione contabile	220

CAPITOLO XII

LA CORTE DEI CONTI E L'INFORMATICA

1. Architetture applicative cloud native	223
2. Sistema Giudico	224
3. Sistema SILEA	225
4. La nuova Banca Dati Unificata (BDU).....	225
5. Cruscotti dinamici contenenti i dati estratti dal sistema Conoscitivo sulla Finanza Statale	226
6. Sistema Informativo delle Irregolarità e Frodi (SIDIF)	226
7. Cruscotto informativo sul rapporto tra enti territoriali e organismi partecipati.....	227
8. Sistema CONTE: razionalizzazione delle funzioni per la gestione dei documenti relativi agli adempimenti contabili degli enti locali.....	227
9. Sito Web e Intranet.....	227
10. Sicurezza cibernetica, attacchi ed introduzione del meccanismo MFA	228
11. Evoluzione degli accordi con CNEL, AdS, TTD.....	228
12. Diversamente connessi	229
TABELLE*	231

PREFAZIONE

Nella peculiare configurazione della Corte dei conti – una magistratura titolare di funzioni diversificate e complesse – l’apertura dell’anno giudiziario va letta come l’avvio di una attività molto articolata ma nella quale le funzioni diverse devono essere finalizzate al conseguimento di un obiettivo comune: quello di assicurare, al più alto grado, una corretta ed efficiente gestione delle risorse pubbliche, a tutela della collettività e a garanzia dell’equilibrio strutturale del bilancio pubblico.

A tal fine, la Corte ha intensificato, negli ultimi anni, il proprio impegno inteso a creare le condizioni per una sempre più stretta integrazione delle funzioni di controllo e giurisdizionali.

In proposito, deve essere sottolineato come i tratti distintivi di tale percorso evolutivo si rinvercano, in primo luogo, in una attività di controllo sempre più orientata ad intervenire “in corso d’opera”, affiancando le amministrazioni in modo da favorire tempestivi meccanismi di autocorrezione dei processi decisionali.

In secondo luogo, l’indirizzo di prevenzione dei comportamenti devianti e irregolari, reso più efficace dal dialogo continuativo con gli enti controllati, restringe l’area di intervento della funzione giurisdizionale.

La diffusa articolazione territoriale consente alla Corte di disporre di una rete di monitoraggio particolarmente adatta per realizzare un’impostazione programmatica fondata su una stretta interlocuzione con le amministrazioni.

La presente Relazione, che deve essere letta alla luce di queste annotazioni preliminari, dà conto, in modo puntuale, delle attività svolte dalla Corte nel 2018, con una esposizione che riflette la struttura per Sezioni – centrali e regionali – che caratterizza l’Istituto.

CAPITOLO I

ATTIVITÀ GIURISDIZIONALE

1. L'attività giurisdizionale della Corte dei conti nel 2018

Gli ambiti della giurisdizione della Corte dei conti sono oggi conformati dall'art. 1, cc. 1 e 2 del Codice di giustizia contabile (c.g.c.), che ha dato attuazione all'art. 103 Cost., ribadendo normativamente la nozione ivi presupposta di "*materie di contabilità pubblica*" (comma 1), tenendola distinta dalle altre materie "*specificate dalla legge*".

L'art. 1, c. 1, c.g.c., infatti, attua la prima parte dell'art. 103, Cost.: la garanzia costituzionale data alla giurisdizione della Corte dei conti nelle "*materie di contabilità pubblica*" si conferma per i giudizi di conto (da intendersi comprensivi anche del giudizio "per resa del conto") e risulta ora normativamente estesa in modo espresso ai giudizi di responsabilità amministrativa per danno all'erario, senza necessità di ulteriore *interpositio legislatoris*. In tal modo "*la giurisdizione contabile inizialmente costituita dai giudizi di conto ha quindi assunto progressivamente una portata più generale comprensiva dei giudizi sui conti e sulle responsabilità di gestione, sì da abbracciare tutte le controversie direttamente connesse alla materia contabile*" (SU, n. 33362 del 2018).

L'art. 1, c. 2, invece, attua la seconda parte dell'art. 103, Cost., indicando i giudizi in materia pensionistica e quelli concernenti l'irrogazione di sanzioni pecuniarie tra quelli che rientrano tra quelli che concernono i giudizi devoluti alla Corte dei conti da specifiche disposizioni di legge.

Alla giurisdizione della corte dei conti appartengono, inoltre, i giudizi in unico grado che si celebrano dinanzi le Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, ossia quelli in materia di piani di riequilibrio degli enti territoriali e ammissione al Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali; in materia di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata dall'ISTAT; in materia di certificazione dei costi dell'accordo di lavoro presso le fondazioni lirico-sinfoniche; in materia di rendiconti dei gruppi consiliari dei consigli regionali; nelle materie di contabilità pubblica, nel caso di impugnazioni conseguenti alle deliberazioni delle sezioni regionali di controllo; nelle materie ulteriori, ad esse attribuite dalla legge.

Completano la provvista di giurisdizione della Corte dei conti gli altri giudizi ad istanza di parte sui ricorsi contro i provvedimenti definitivi dell'amministrazione finanziaria, o ente impositore, in materia di rimborso di quote d'imposta inesigibili e di quote inesigibili degli altri proventi erariali; sui ricorsi contro ritenute, a titolo cautelativo, su stipendi e altri emolumenti di funzionari e agenti statali; sui ricorsi per interpretazione del titolo giudiziale di cui all'articolo 211 c.g.c.; su altri giudizi ad istanza di parte, previsti dalla legge e comunque nelle materie di contabilità pubblica, nei quali siano interessati anche persone o enti diversi dallo Stato.

La rassegna delle decisioni più significative adottate dalla Corte dei conti nell'anno 2018 nell'esercizio della sua funzione giurisdizionale impone un esame preliminare delle pronunce della Corte costituzionale e delle Sezioni Unite della Suprema Corte di cassazione che hanno contribuito a delineare la posizione costituzionale e gli ambiti della giurisdizione del giudice contabile.

2. La Corte dei conti nella giurisprudenza costituzionale.

La giurisprudenza costituzionale nel 2018 ha confermato il fondamentale ruolo assegnato dalla Costituzione alla Corte dei conti per la tutela della finanza pubblica allargata nel contesto del coordinamento della finanza pubblica, attesa la centralità della sana gestione delle risorse pubbliche per l'effettiva attuazione dei compiti propri dello Stato costituzionale di diritto.

Le decisioni in rassegna hanno affrontato i temi fondamentali del valore dei documenti contabili, approfondendo i profili concernenti la struttura ed i contenuti degli stessi nella prospettiva del Bilancio come *"bene pubblico"*.

Importanti chiarimenti sono stati forniti anche in relazione ai rapporti dialettici tra giurisdizione di responsabilità e sfere di autonomia costituzionalmente garantita ad altri poteri dello Stato.

Infine, significativi principi sono stati affermati, ed in parte confermati, in relazione alla funzione del sistema previdenziale ed assistenziale con riferimento all'attuale congiuntura economica.

Il Giudice delle leggi ha proseguito anche nel 2018 la ricostruzione del sistema normativo che conforma l'essenziale funzione svolta dai documenti contabili quale momento di manifestazione e riscontro della concreta attuazione del principio democratico nella dinamica delle scelte gestionali concernenti la fruizione dei beni comuni e l'allocatione e destinazione delle risorse pubbliche.

Particolare significato assume in tale contesto la sentenza n. 49 del 2018, con la quale la Consulta, con riferimento al rendiconto, ha formulato specifiche indicazioni sul piano contenutistico e tecnico redazionale.

E' stato precisato, infatti, che *"L'evoluzione della finanza pubblica, a seguito della riforma introdotta con legge cost. n. 1 del 2012, comporta che nelle leggi di approvazione del rendiconto delle Regioni gli elementi basilari inerenti alla dimostrazione della situazione economico-finanziaria devono essere espressi con chiarezza e coerenza anche in rapporto alla fondamentale interdipendenza con il principio di legittimazione democratica, indefettibile raccordo tra la gestione delle risorse della collettività e il mandato elettorale degli amministratori. La trasparenza dei conti risulta elemento indefettibile per avvicinare in senso democratico i cittadini all'attività dell'Amministrazione, in quanto consente di valutare in modo obiettivo e informato lo svolgimento del mandato elettorale, e per responsabilizzare gli*

amministratori, essendo necessariamente servente al controllo retrospettivo dell'utilizzo dei fondi pubblici".

A tale stregua, sul piano contenutistico, *"la legge di approvazione del rendiconto – indipendentemente dalla compilazione e redazione dei complessi allegati al bilancio previsti dal d.lgs. n. 118 del 2011 – deve contenere, in coerenza con le risultanze di detti allegati, tre elementi fondamentali, la cui rappresentazione, attesa l'elevata tecnicità degli allegati di bilancio e la loro sofisticata articolazione deve essere necessariamente compensata - nel testo della legge di approvazione del rendiconto - da una trasparente, corretta, univoca, sintetica e inequivocabile indicazione del risultato di amministrazione e delle relative componenti di legge"* (v. C. cost. n. 274 del 2017).

Il primo elemento fondamentale è costituito dal risultato di amministrazione espresso secondo l'art. 42 del d.lgs. n. 118 del 2011, saldo fotografa la situazione economico-finanziaria al termine dell'esercizio in modo comparabile a quella dell'anno precedente e a quella che sarà determinata per l'esercizio successivo.

Il secondo elemento essenziale è rappresentato dal risultato della gestione annuale inerente al rendiconto, che individua – traendolo dal contesto complessivo del risultato di amministrazione – le risultanze della gestione annuale integralmente imputabile agli amministratori in carica.

Infine, il terzo elemento conoscitivo che deve contenere il Rendiconto è lo stato dell'indebitamento e delle eventuali passività dell'ente applicate agli esercizi futuri. In tal modo, nella prospettiva fornita dal quadro pluriennale dell'indebitamento, si consente la valutazione delle scelte economico finanziarie dell'ente sia in relazione ai vincoli europei, sia in relazione all'equità intergenerazionale, strumento servente alla determinazione dei costi-benefici afferenti alle generazioni future con riguardo alle politiche di investimento in concreto adottate.

In tale contesto, con la sentenza n. 101 del 2018, ritornando sul tema dell'interpretazione costituzionalmente orientata della normativa inerente l'utilizzo e la finalizzazione dell'avanzo di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato, la Consulta ha ulteriormente sviluppato e precisato i principi già affermati con le sentenze n. 247 e n. 252 del 2017, tra i quali quello fondamentale di neutralità finanziaria.

Così, nello scrutinare la legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 466, primo, secondo e quarto periodo, della legge n. 232 del 2016, come modificata dalla legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Legge di bilancio 2018), in riferimento agli artt. 81, 97 e 119 Cost., la Corte costituzionale ha chiarito come il richiamato comma 466 sia illegittimo nella parte in cui stabilisce che, a partire dal 2020, ai fini della determinazione dell'equilibrio del bilancio le spese vincolate nei precedenti esercizi debbano trovare finanziamento nelle sole entrate di competenza, nonchè nella parte in cui non prevede che l'impiego dell'avanzo di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato abbia effetti neutrali rispetto alla determinazione dell'equilibrio del bilancio di competenza

Al riguardo, la Consulta ha puntualizzato che *"non v'è dubbio che la mancata previsione della "neutralità finanziaria" per tutte le partite di entrata e spesa di natura pluriennale derivanti da programmi, già perfezionati in termini di copertura negli esercizi precedenti, comporta un evidente vulnus per l'ente territoriale con riguardo sia al principio del pareggio di cui all'art. 81 Cost., sia a quello dell'art. 97, primo comma, primo periodo, Cost. (equilibrio individuale degli enti facenti parte della finanza pubblica allargata: sentenza n. 247*

del 2017). Infatti, nell'ambito delle spese di natura pluriennale e, in particolare, degli investimenti, il principio della copertura consiste nell'assoluto equilibrio tra risorse e spese, sia in fase previsionale che durante l'intero arco di realizzazione degli interventi.

La sottrazione ex lege di parte delle risorse attuative di programmi già perfezionati negli esercizi precedenti finisce per ledere anche l'autonomia dell'ente territoriale che vi è sottoposto. La riduzione di quelle necessarie per l'attuazione – da parte degli enti territoriali – del piano pluriennale degli interventi, la cui piena copertura è ascrivibile a precedenti esercizi, pregiudica l'autonomia e la sana gestione finanziaria di tali enti, «entrando in contrasto con detti parametri costituzionali, nella misura in cui non consente di finanziare adeguatamente le funzioni. [... In tale prospettiva il] principio del buon andamento – ancor più alla luce della modifica intervenuta con l'introduzione del nuovo primo comma dell'art. 97 Cost. ad opera della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale) – è strettamente correlato alla coerenza della legge [o, nel caso dell'ente locale, della delibera] di bilancio con la programmazione delle attività e dei servizi che si intendono finanziare a legislazione vigente» (sentenza n. 10 del 2016)".

E' da sottolineare, infine, che con la sentenza in esame la Corte costituzionale ha avuto modo di sviluppare anche alcune precisazioni circa gli effetti della pronuncia stessa e delle precedenti (sentenze n. 247 e n. 252 del 2017), in ordine agli equilibri della finanza pubblica allargata.

La Corte ha in primo luogo ribadito le finalità del fondo pluriennale vincolato, che "è strutturato proprio in modo da preservare l'equilibrio complessivo tra risorse e fabbisogno di spesa, malgrado l'inevitabile diacronia delle relative transazioni finanziarie nel periodo di attuazione dei singoli progetti" (art. 3 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante «Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42»).

Per quel che riguarda l'impiego dell'avanzo di amministrazione, ribadito quanto già in precedenza affermato, ossia che, tanto nel caso in cui venga impiegato dall'ente titolare quanto in quello in cui sia destinato (volontariamente) a liberare spazi finanziari in ambito regionale (sentenza n. 252 del 2017) "il saldo di tali opzioni risulterà comunque pari a zero, poiché entrambe sono ancorate ad una quantità sicura e delimitata, l'avanzo libero (ferma restando l'utilizzazione dell'avanzo vincolato alle scadenze e per gli scopi previsti dal "vincolo"), e, nell'ambito di tale grandezza, si espandono e si riducono in modo complessivamente circoscritto".

Al riguardo la Corte costituzionale ha precisato la necessaria verifica della loro reale esistenza e consistenza: "... gli avanzi di amministrazione degli enti territoriali, impiegabili per liberare spazi finanziari o consentire nuove spese agli enti che ne sono titolari, e le riserve conservate nel fondo pluriennale vincolato devono essere assoggettati a una rigorosa verifica in sede di rendiconto", indicando quali intestatarie di tale funzione di verifica le sezioni regionali della Corte dei conti in sede di controlli di legittimità-regolarità sui bilanci consuntivi degli enti territoriali operati nel contesto della procedura di parifica per i rendiconti regionali, controllo".

Peraltro, "le manipolazioni finanziarie del risultato di amministrazione degli enti territoriali sono state recentemente oggetto di pronuncia della Corte di cassazione, la quale le ha inquadrate nelle fattispecie penali di falsità ideologica di cui agli artt. 479 e seguenti del codice penale (Corte di cassazione, sezione quinta penale, sentenza 30 marzo 2018, n. 14617)".

La Corte costituzionale ha quindi sottolineato (sentenza n. 274 del 2017) che gli avanzi di amministrazione correttamente accertati non possono essere confusi con i saldi di cassa, cioè le liquidità momentanee esistenti in corso di esercizio che talune Regioni hanno utilizzato in passato secondo una prassi che ha prodotto gravi lesioni agli equilibri dei rispettivi bilanci a causa delle mancate verifiche delle relative coperture.

I saldi attivi di cassa, infatti, non sono di per sé sintomatici di sana e virtuosa amministrazione, in quanto legati a una serie di variabili negative – tra le quali spicca la possibile esistenza di debiti sommersi – in grado di dissimulare la reale situazione economico-finanziaria dell'ente.

Al contrario, l'avanzo di amministrazione correttamente accertato determina la sussistenza di veri e propri cespiti impiegabili sia direttamente che per liberare spazi finanziari di altri enti, secondo la mutua solidarietà su base regionale.

Proprio l'approfondimento delle tematiche concernenti la natura giuridica della funzione di controllo di legittimità-regolarità sui bilanci consuntivi degli enti territoriali operati nel contesto della procedura di parifica per i rendiconti regionali ha consentito alla Corte costituzionale, con la sentenza n. 196 del 2018, di estendere il parametro di costituzionalità del sindacato diffuso delle Sezioni regionali di controllo in sede di parifica svolto sulla legge di approvazione del rendiconto regionale, ribadendo la legittimazione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo, in sede di giudizio di parificazione dei rendiconti regionali, a sollevare questioni di legittimità costituzionale in riferimento a parametri diversi e ulteriori rispetto all'art. 81 Cost.

La Corte ha osservato che l'espansione del giudizio di parificazione del rendiconto regionale come giudizio di legittimità del rendiconto dello Stato, è culminata nell'adozione del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174 che, in uno con l'entrata in vigore della legge cost. 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), ha dettato disposizioni volte a assicurare effettività al rispetto di più vincolanti parametri finanziari, integrati da principi enucleabili dal diritto europeo, estendendo quindi il giudizio di parificazione, previsto dapprima solo per lo Stato e per le autonomie speciali (in relazione all'approvazione dei rendiconti generali per le quali, pure, è stata espressamente riconosciuta la legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di legittimità costituzionale in riferimento agli artt. 81, primo e quarto comma Cost. e 117, terzo comma, Cost., sentenza n. 213 del 2008), anche alle Regioni a statuto ordinario.

In tale contesto, le sezioni regionali di controllo accertano gli squilibri economico-finanziari, la mancata copertura delle spese, la violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria (art. 1, comma 7, del d.l. n. 174 del 2012), in sostanza tutte le «irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti» (art. 1, comma 3, del d.l. n. 174 del 2012).

Alla luce di tali sviluppi, questa Corte ha riconosciuto l'ammissibilità di questioni di legittimità costituzionale sollevate dalle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti in sede di giudizio di parificazione dei rendiconti regionali.

Sono state a questo proposito enucleate tutte le condizioni che presiedono alla legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale: a) applicazione di parametri normativi; b) giustiziabilità del provvedimento in relazione a situazioni soggettive dell'ente territoriale eventualmente coinvolte (ai sensi dell'art. 1, comma 12, del d.l. n. 174 del 2012), in considerazione della circostanza che l'interesse alla legalità finanziaria, perseguito dall'ente controllante, connesso a quello dei contribuenti, è distinto e divergente dall'interesse degli enti controllati, e potrebbe essere illegittimamente sacrificato, senza poter essere fatto valere, se il magistrato non potesse sollevare la questione sulle norme che si trova ad applicare e della cui conformità alla Costituzione dubita; c) pieno contraddittorio, sia nell'ambito del giudizio di parifica esercitato dalla sezione di controllo della Corte dei conti, sia nell'eventuale giudizio ad istanza di parte, qualora quest'ultimo venga avviato dall'ente territoriale cui si rivolge la parifica, garantito anche dal coinvolgimento del pubblico ministero, a tutela dell'interesse generale oggettivo alla regolarità della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente territoriale (art. 243-quater, comma 5, decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali») (sentenza n. 89 del 2017).

E' stato, quindi riaffermato che *“nell'esercizio di una tale ben definita funzione giurisdizionale, le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sono legittimate a sollevare questione di legittimità costituzionale avverso tutte «le disposizioni di legge che determinano, nell'articolazione e nella gestione del bilancio stesso, effetti non consentiti dai principi posti a tutela degli equilibri economico-finanziari» e da tutti gli «altri precetti costituzionali, che custodiscono la sana gestione finanziaria (ex plurimis, sentenze n. 213 del 2008 e n. 244 del 1995)» (sentenza n. 181 del 2015)”*.

L'assetto dei rapporti tra giurisdizione di responsabilità e sfere di autonomia costituzionalmente garantita ad altri poteri dello Stato è stato oggetto della sentenza n. 169 del 2018, con la quale la Corte costituzionale è intervenuta, in sede di conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato, ha chiarire i limiti della giurisdizione contabile nei confronti di dipendenti della Presidenza della Repubblica.

Il Giudice delle Leggi ha dichiarato che non spettava alla Corte dei conti esercitare la giurisdizione sulla responsabilità amministrativo-contabile nei confronti di dipendenti della Presidenza della Repubblica, né spettava alla Procura regionale della Corte dei conti dare istruzioni alla Presidenza della Repubblica in vista dell'esecuzione della sentenza contabile di grado di appello; e sono annullate, per l'effetto, le sentenze di primo grado e d'appello concernenti dipendenti del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica, e la nota della Procura.

In tale contesto, l'esercizio della giurisdizione contabile di responsabilità, attivabile anche d'ufficio da parte della Procura della Corte dei conti, non è compatibile con i principi costituzionali - contenuti nell'art. 84, terzo comma, Cost. - che garantiscono l'autonomia della Presidenza della Repubblica nella gestione della dotazione presidenziale. Tale autonomia si esprime anzitutto sul piano normativo, spettando alla Presidenza della Repubblica, come alle Camere del Parlamento, la competenza alla produzione di apposite norme giuridiche, disciplinanti l'assetto ed il funzionamento dei loro apparati serventi; ma comprende altresì, coerentemente, il loro momento applicativo, incluse le scelte riguardanti la concreta adozione delle misure atte ad assicurarne l'osservanza. Ciò comporta che, di fronte alle ipotesi di dipendenti che abbiano danneggiato la dotazione presidenziale, rientra

nell'esclusiva disponibilità del Presidente della Repubblica, come avvenuto nel caso di specie, l'attivazione dei corrispondenti rimedi, amministrativi o anche giurisdizionali, senza di che la sua autonomia verrebbe dimezzata. (Precedente citato: sentenza n. 129 del 1981).

È pacifica la legittimazione del Presidente della Repubblica ad attivare il conflitto tra poteri dello Stato per difendere le proprie attribuzioni costituzionali, la cui tutela si estende al Segretariato generale della Presidenza, che svolge compiti serventi rispetto alla "funzione presidenziale", costituzionalmente garantita, in quanto il Presidente della Repubblica necessita di un proprio apparato organizzativo, non solo per amministrare i beni rientranti nella dotazione presidenziale, ma anche per consentire un libero ed efficiente esercizio delle proprie funzioni, garantendo in tal modo la non dipendenza del Presidente rispetto ad altri poteri dello Stato, sicché l'effettiva autonomia dell'organo costituzionale si estende anche all'apparato amministrativo servente. (Precedenti citati: sentenze n. 262 del 2017 e n. 129 del 1981).

Per costante orientamento della giurisprudenza costituzionale, l'art. 103, terzo comma, Cost., si riferisce all'ampio ambito della tutela del pubblico danaro, comprensivo dei giudizi di conto e dei giudizi di responsabilità amministrativo-contabile. Nella materia della "contabilità pubblica" la Corte dei conti non può ritenersi il giudice esclusivo della tutela da danni pubblici, poiché la sua giurisdizione è solo tendenzialmente generale; conseguentemente, il legislatore, nella sua discrezionalità, potrebbe anche attribuire la cognizione di alcune delle materie ricadenti nella nozione di "contabilità pubblica" alla giurisdizione di un giudice diverso, in quanto l'ambito della sua giurisdizione, lungi dall'essere incondizionato, deve contenersi anche entro i limiti segnati da altre norme e principi costituzionali. (Precedenti citati: sentenze n. 46 del 2008, n. 773 del 1988, n. 641 del 1987, n. 189 del 1984, n. 185 del 1982, n. 129 del 1981, n. 110 del 1970 e n. 68 del 1971).

L'esclusione dei dipendenti della Presidenza della Repubblica dal giudizio di responsabilità da parte della Corte dei conti non comporta che questi siano esonerati da ogni responsabilità, eventualmente anche di carattere penale, né ostacola il recupero delle somme da loro indebitamente sottratte, attraverso procedure autonomamente individuate dalla stessa Presidenza della Repubblica, sia caso per caso, sia in via generale attraverso una apposita previsione del proprio Regolamento di amministrazione e contabilità.

Sempre nell'ambito dei rapporti tra Corte dei conti, nelle sue funzioni giurisdizionali, ed altri organi di rilevanza Costituzionale, si fa presente che la Corte costituzionale, con. Ord., 16/02/2018, n. 31 ha dichiarato estinto, per rinuncia, il processo relativo al conflitto di attribuzione tra poteri promosso dal CSM in relazione a una nota del Presidente della sez. giur. per il Lazio della Corte dei conti, con cui si invita il CSM a comunicare i nominativi e le funzioni specifiche dei soggetti qualificati agenti contabili operanti nel proprio ambito, e a presentare i conti a partire dal 2010; e alla sentenza n. 70 del 2016 della medesima sez., che ha dichiarato gli agenti contabili operanti nell'ambito del CSM soggetti al giudizio di conto.

L'istanza depositata dal difensore del CSM - su conferimento, da parte del Vice Presidente del CSM, del mandato "allo specifico fine di rinunciare agli atti del

presente giudizio", a seguito della sentenza della Sez. III d'appello della Corte dei conti, che ha annullato la sentenza n. 70 del 2016 per vizio procedurale.

Anche in materia pensionistica la giurisprudenza costituzionale è intervenuta a consolidare alcuni indirizzi interpretativi ed a delineare alcuni istituti del diritto previdenziale alla luce di un'interpretazione del dato normativo conforme a Costituzione.

In particolare, con la sentenza n. 200 del 2018 la Consulta ha ritenuto non fondati i dubbi di legittimità costituzionale sollevati, in relazione al rispetto di principio di ragionevolezza e di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., nei confronti della normativa che tra il 2010 ed il 2012 ha previsto il blocco degli effetti economici derivanti dalle progressioni di carriera fino al 31.12.2014, nella parte in cui «dette norme non hanno previsto, nei confronti dei soggetti che sarebbero cessati dal servizio nell'arco temporale della "cristallizzazione", la valorizzazione in quiescenza, a decorrere dalla data di cessazione del blocco, degli emolumenti pensionabili derivanti dalle progressioni di carriera conseguite durante il blocco stesso».

Al riguardo, la Corte ha precisato che la regola limitativa degli incrementi stipendiali di cui all'art. 9, comma 21, del d.l. n. 78 del 2010, non è una forma di prelievo tributario, ma una transitoria (dal 2011 al 2014) modalità di conformazione della retribuzione¹ concernente tutto il pubblico impiego, espressamente volta a contenere le spese in materia di impiego pubblico, alla quale si sono aggiunte altre misure di contenimento delle spese per il pubblico impiego, quale il blocco della contrattazione collettiva con conseguente congelamento dei livelli retributivi.

Il contenimento della retribuzione nel quadriennio suddetto ha comportato, come conseguenza, che la retribuzione calcolata con il criterio limitativo in questione è stata anche la base di calcolo della contribuzione previdenziale ed è quella rilevante al fine della quantificazione del trattamento pensionistico, sia nel generalizzato sistema contributivo, sia in quello residuale ancora retributivo.

Ciò posto, ha osservato la Corte, *“Vi è però che, come la tenuta della prevista limitazione degli incrementi retributivi deve essere parametrata soprattutto al canone costituzionale della retribuzione proporzionata e sufficiente (art. 36 Cost.) – e in passato varie questioni in tal senso sono state sollevate, e da questa Corte dichiarate non fondate (per tutte, sentenza n. 310 del 2013) – così la ricaduta di tale limitazione sui trattamenti pensionistici ha come parametro di riferimento essenzialmente l'art. 38 Cost., unitamente allo stesso art. 36 Cost. Il trattamento pensionistico risultante dalla ricaduta, sul piano del rapporto previdenziale, della regola limitativa degli incrementi retributivi deve comunque, se complessivamente considerato, essere proporzionale alla contribuzione previdenziale, nonché sufficiente ad assicurare al pensionato una vita dignitosa.*

Al contrario, il giudice rimettente non invoca questi parametri (lo fa – inammissibilmente – la parte costituita); non dubita, dunque, della complessiva adeguatezza del trattamento pensionistico spettante al ricorrente in ragione dell'applicazione del blocco stipendiale”.

La Corte dei conti rimettente ha invocato, invece un diverso parametro – l'art. 3 Cost. – e posto (solo) una questione di ingiustificato trattamento differenziato di

¹ Sempre in materia di conformazione della retribuzione e di suoi riflessi sul piano pensionistico v. l'ordinanza n.95 del 2018 che conferma i principi espressi da C. cost. n. 250 del 2017; in tema di compatibilità a costituzione dei contributi di solidarietà si segnala, C.cost. n. 46 del 2018.

situazioni che invece, in ragione del principio di eguaglianza, andrebbero trattate allo stesso modo. Infatti, pone in comparazione i pubblici dipendenti che sono stati collocati in quiescenza nel quadriennio (e segnatamente nel 2014, come il ricorrente nel giudizio a quo) e quelli collocati dopo tale quadriennio.

La Consulta ha quindi ritenuto infondata la questione di legittimità costituzionale sul rilievo che è determinante considerare che il “fluire del tempo” differenzia il regime pensionistico prima e dopo la scadenza del quadriennio e giustifica il fatto che per i dipendenti collocati in quiescenza nel quadriennio la retribuzione pensionabile – calcolata vuoi con il sistema contributivo, vuoi ancora residualmente con il sistema retributivo – debba tener conto della retribuzione “spettante” secondo la disciplina applicabile *ratione temporis*, mentre per i dipendenti collocati dopo la scadenza del quadriennio il parametro di riferimento è la retribuzione spettante fino alla data del loro pensionamento.

Infatti, *“La regola dell’iniziale invarianza della retribuzione in caso di progressione di carriera (o di passaggio a un’area superiore) – ossia la regola che così fissa la retribuzione del pubblico dipendente “promosso”, privo inizialmente di anzianità di servizio nella più elevata posizione di lavoro conseguita – vale a definire la retribuzione d’ingresso ad esso spettante, in quanto il soggetto interessato ha diritto non già a una retribuzione superiore su cui grava un prelievo forzoso, ma proprio a quella retribuzione che percepiva prima della “promozione”; regola questa che è sì di rigore, ma la cui legittimità costituzionale, o no, va verificata sul piano del rapporto di impiego in corso e della disciplina del trattamento retributivo. Ma una volta che non si dubita dell’adeguatezza della retribuzione spettante al pubblico dipendente “promosso”, la stessa varrà anche sul piano (contributivo e) previdenziale, al fine di quantificare il trattamento pensionistico al quale il dipendente stesso ha diritto, quale che sia il sistema di calcolo, se contributivo o ancora residualmente retributivo. Questa Corte, con riferimento alla stessa disposizione attualmente censurata (art. 9, comma 21, terzo periodo, citato) ha affermato che «non è prevista l’obbligatoria corrispondenza tra grado e funzioni e, conseguentemente, tra grado e trattamento economico collegato all’esercizio delle funzioni» (sentenza n. 304 del 2013). E ha ritenuto anche che non fosse violato il principio di eguaglianza in ragione della denunciata disparità di trattamento tra dipendenti che avevano conseguito una progressione di carriera raggiungendo un grado più elevato prima o dopo l’inizio del blocco stipendiale (sentenza n. 154 del 2014). Più recentemente, con riferimento alla stessa normativa, si è ribadito (sentenza n. 96 del 2016) che «questa Corte ha valorizzato il criterio oggettivo che si ricava dalla maggiore anzianità di servizio dei soggetti destinatari di un miglior trattamento economico corrispondente all’ottenuta promozione (sentenza n. 304 del 2013), criterio cui si affianca quello della maggiore anzianità nel grado (sentenza n. 154 del 2014)”*.

La circostanza che, superato il quadriennio, al dipendente “promosso” sia attribuita una retribuzione superiore, rilevante anche sul piano (contributivo e) previdenziale e del trattamento pensionistico, si giustifica – senza che perciò sia leso il principio di eguaglianza – per l’incidenza del “fluire del tempo” che costituisce sufficiente elemento idoneo a differenziare situazioni non comparabili e a rendere applicabile alle stesse una disciplina diversa (*ex plurimis*, sentenze n. 104 del 2018, n. 53 del 2017, n. 254 del 2014).

Di particolare importanza è, infine, la sentenza n. 20 del 2018, con la quale la Corte ha esaminato i dubbi di costituzionalità formulati avverso l’art. 6 del D.L. n. 201 del 2011, conv., con mod., in legge n. 214 del 2011, che abroga l’istituto della

pensione privilegiata per la generalità dei dipendenti pubblici e conserva tale beneficio soltanto agli appartenenti al comparto sicurezza, difesa, vigili del fuoco e soccorso pubblico, trattamento pensionistico che si atteggia come una sorta di riparazione per il danno alla persona riconducibile al servizio prestato, è un istituto previdenziale che attribuisce un trattamento speciale di quiescenza e perciò presuppone la cessazione del rapporto di impiego.

La Consulta ha escluso che la normativa derogatoria richiamata potesse costituire una violazione dell'art. 3 Cost. in quanto *“La norma censurata ha accentuato i caratteri di specialità, sul versante oggettivo e soggettivo, della pensione privilegiata, delimitando la platea dei beneficiari, individuati secondo caratteristiche ragionevolmente omogenee, rispetto alla formulazione originaria, che includeva i dipendenti statali e i militari. Essa pertanto non può assurgere a tertium comparationis, idoneo a giustificare l'estensione della normativa derogatoria a tutti i dipendenti pubblici”*.

Il Giudice delle leggi ha in tal modo escluso l'irragionevolezza della normativa invocata in ragione del fatto che la stessa fosse *“stata introdotta senza una stima analitica dei risparmi attesi”*. Si è osservato al riguardo che il *“legislatore, con apprezzamento che si sottrae alle censure del rimettente, ha indicato in maniera puntuale gli ostacoli che si frappongono a una plausibile previsione dei risparmi e rendono ineludibile una valutazione a consuntivo”*.

La giurisprudenza costituzionale conferisce rilievo alla carente illustrazione delle esigenze finanziarie e dei risparmi attesi dalle norme, quale indice sintomatico dell'irragionevolezza del bilanciamento di volta in volta attuato dal legislatore; tuttavia, la valenza significativa di tale dato si inquadra nell'ambito di uno scrutinio più ampio, diretto a ponderare ogni elemento rivelatore dell'arbitrarietà e della sproporzione del sacrificio imposto agli interessi costituzionali rilevanti. In tale scrutinio rivestono rilievo cruciale l'arco temporale delle misure restrittive, l'incidenza sul nucleo essenziale dei diritti coinvolti, la portata generale degli interventi, la pluralità di variabili e la complessità delle implicazioni, che possono anche precludere una stima ponderata e credibile dei risparmi.

3. La Corte dei conti nella giurisprudenza della Suprema Corte di cassazione

Numerose anche nel 2018 sono state le decisioni delle Sezioni Unite della Corte Suprema di cassazione sul riparto di giurisdizione e che hanno dato applicazione ai principi ormai consolidati nella giurisprudenza della Cassazione in ordine alla individuazione dei criteri per distinguere i limiti interni da quelli esterni della giurisdizione della Corte dei conti ed all'ambito operativo della loro sindacabilità.

In particolare, SU n. 33362 del 2018 ha ribadito che *“per effetto dell'art. 103 Cost., comma 2, la Corte dei Conti ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica, materie che sono individuate dal concorso di due elementi: la natura pubblica dell'ente ed il carattere pubblico del danaro o del bene oggetto della gestione. E' da precisare che il secondo comma del citato art. 103, nel riservare alla Corte dei Conti le materie di contabilità pubblica, ha assunto di questa, sotto l'aspetto oggettivo, la nozione tradizionalmente accolta nella legislazione vigente e nella giurisprudenza, comprensiva cioè sia dei giudizi di conto che di responsabilità. Giudizi che, a parte la possibile distinzione per l'oggetto ed entro certi limiti per i soggetti (agenti contabili ed impiegati amministrativi) hanno lo scopo di reintegrare l'erario per i danni subiti per irregolarità di gestione o per comportamenti imputabili agli agenti ed agli impiegati medesimi (cfr. Corte Cost. 17.11.1982 n.185). La giurisdizione contabile inizialmente*

costituita dai giudizi di conto ha quindi assunto progressivamente una portata più generale comprensiva dei giudizi sui conti e sulle responsabilità di gestione, sì da abbracciare tutte le controversie direttamente connesse alla materia contabile”.

In tale contesto si collocano tutte le questioni concernenti la prospettazione dell'eccesso di potere giurisdizionale, che – com'è noto – si verifica ogniqualvolta si contesti un *error in procedendo* o *in iudicando* del giudice contabile che comporti una invasione della sfera di attribuzione riservata al legislatore, uno straripamento di potere o invasione della sfera di attribuzione riservata al merito amministrativo, ovvero un diniego di giustizia (Cass. civ. Sez. Unite, 18/06/2018, n. 16015; Cass. civ. Sez. Unite, 22/05/2018, n. 12571 Cass. civ. Sez. Unite, 09/05/2018, n. 11183 Cass. civ. Sez. Unite, 12/04/2018, n. 9153; Cass. civ. Sez. Unite, 30/03/2018, n. 8045; Cass. civ. Sez. Unite Sent., 06/04/2018, n. 8568).

Le richiamate decisioni hanno confermato che il sindacato della Corte Suprema sulle sentenze della Corte dei conti in sede giurisdizionale per motivi attinenti alla giurisdizione, è circoscritto al controllo dei limiti esterni della giurisdizione, ossia all'accertamento dello sconfinamento da tali limiti ovvero della sussistenza di vizi che attengano all'essenza della funzione giurisdizionale.

Resta invece precluso alla Corte di cassazione il sindacato sul modo in cui la giurisdizione è stata esercitata e, così, sugli eventuali errori "in iudicando" o "in procedendo" che il ricorrente imputi al giudice contabile, trattandosi di errori che rimangono entro i limiti interni della giurisdizione. Difatti, hanno rilevato le SU, anche a seguito dell'inserimento della garanzia del giusto processo nella nuova formulazione dell'art. 111 Cost., l'accertamento in ordine ad *errores in procedendo* rientra nell'ambito del sindacato afferente ai limiti interni della giurisdizione, trattandosi di violazioni rilevabili in ogni tipo di giudizio e non inerenti all'essenza della giurisdizione o allo sconfinamento dai suoi limiti esterni, ma solo al modo in cui la stessa è stata esercitata.

L'esame delle più significative decisioni in materia dimostra come la giurisprudenza della Cassazione abbia declinato l'applicazione dei predetti principi confermando e precisando i propri indirizzi interpretativi ed applicativi in materia di configurabilità di un eccesso di potere giurisdizionale.

Con riferimento alle ricadute sul riparto di giurisdizione dei contrasti interpretativi incidenti sulle norme processuali che regolano il processo contabile, con le sentenze 17189 29285 del 2018, le Sezioni Unite hanno ritenuto che gli *errores in procedendo*, al pari di quelli *in iudicando*, rientrano nell'ambito del sindacato afferente i limiti interni della giurisdizione, e non comportano un eccesso di potere giurisdizionale da denegata giustizia, a meno che non siano frutto di un aprioristico diniego di giustizia o non implicino un così radicale stravolgimento delle norme di rito da comportare la configurabilità di un siffatto diniego.

In tale prospettiva, è stato dichiarato inammissibile il ricorso avverso una decisione della Corte dei conti che aveva dichiarato inammissibile l'appello proposto dalla parte perché depositato senza la prova della sua notifica in quanto la tesi accolta dal giudice speciale si iscriveva in un vasto orientamento della giurisprudenza contabile, il quale aveva dato luogo ad un contrasto solo successivamente risolto dalle sezioni riunite, circostanza quest'ultima che, indipendentemente dalla

fondatezza della censura prospettata, escludeva la configurabilità di un manifesto e radicale stravolgimento delle norme processuali applicate.

In materia pensionistica, è stato escluso il ricorrere di un eccesso di potere giurisdizionale per denegata giustizia nel caso in cui il giudice contabile abbia dichiarato l'insussistenza dei presupposti della revocazione di una sentenza che aveva dichiarato la non ricorrenza delle condizioni economiche previste per il riconoscimento della pensione di reversibilità con riferimento al trattamento pensionistico a favore del superstite quale orfano maggiorenne inabile (S.U., ordinanza n. 12571/2018).

Sempre in tema di rapporti tra interpretazione delle norme ed eccesso di potere giurisdizionale, quale forma di invasione della sfera di attribuzione riservata al legislatore, le SU hanno chiarito che (Cass., Sez. U., 27 giugno 2018, n. 16973; Cass. Sez. U., 11 luglio 2018, n. 18239; Cass., Sez. U., 27 giugno 2018, n. 16974), in realtà è erroneo l'assunto secondo cui la mancata o inesatta applicazione di norme di legge conseguente ad un'opzione ermeneutica ricostruttiva del giudice contabile - suscettibili di comportare *errores in iudicando* - determinerebbe la creazione di una norma inesistente e, quindi, l'invasione della sfera di attribuzioni del potere legislativo, giacché il controllo sulla giurisdizione non è in alcun caso estensibile alla prospettazione di pure e semplici violazioni di legge da parte del giudice speciale.

In tale linea ricostruttiva si colloca anche l'interpretazione compiuta dal giudice contabile dei presupposti per l'esercizio della propria giurisdizione, che comporta un sindacato sui limiti interni della giurisdizione contabile, precluso alla Corte di Cassazione.

Le SU hanno chiarito, infatti, con la sentenza n. 1198 del 2018, che la censura concernente il fatto che la Procura contabile avrebbe iniziato la propria attività istruttoria solo sulla base di orientati articoli di stampa e non, come stabilito dal D.L. n. 78 del 2009, art. 17, comma 30 ter, a seguito di specifica e concreta notizia di danno è estranea a questioni attinenti alla giurisdizione, attenendo alle ragioni di fatto per le quali si diede inizio al procedimento per l'accertamento del danno, realtà che vanno comunque deliberate dalla Procura regionale, non incidendo in alcun modo sui risultati istruttori poi sottoposti al vaglio della Corte contabile.

Analogamente, secondo SU n. 1409 del 2018, non eccede i limiti esterni della giurisdizione erariale, e di conseguenza non è impugnabile con ricorso per cassazione, la pronuncia della Corte dei Conti che, interpretando i limiti normativi posti alla risarcibilità del danno all'immagine di enti pubblici con riferimento ai soli fatti costituenti delitti contro la P.A. accertati con sentenza passata in giudicato, abbia ritenuto integrata la fattispecie di danno erariale in seguito alla irrevocabilità della sentenza di cd. patteggiamento pronunciata, dopo l'entrata in vigore della l. n. 475 del 1999, per il delitto di cui all'art. 319 quater c.p., a carico di un funzionario pubblico.

Sempre sul rapporto tra attività di interpretazione delle regole processuale e forme di manifestazione dell'eccesso di potere giurisdizionale quale invasione della sfera di attribuzione riservata al legislatore, SU n. 11181 del 2018 ha chiarito che le norme regolatrici delle istanze di definizione agevolata, ex art. 1, comma 231 e successive modifiche, della legge n. 266 del 2005, non sono norme sulla giurisdizione, dal momento che esse riguardano una modalità procedimentale interna al giudizio contabile, sì che eventuali errori nella interpretazione di tali norme, così come

eventuali carenze motivazionali dei provvedimenti con i quali la Corte dei Conti ha disatteso le istanze di definizione agevolata proposte dal ricorrente, non integrano vizi afferenti all'essenza stessa della giurisdizione, bensì al modo in cui la giurisdizione è stata esercitata, sotto il profilo di *errores in procedendo* o in *iudicando* che, come tali, incidendo sui soli limiti interni della giurisdizione, non rientrano nell'ambito di operatività del sindacato della Corte di Legittimità, ex art. 362 c.p.c.

In materia pensionistica, è stato escluso che la contestazione della decisione circa il ricorrere dei presupposti per affermare il diritto alla liquidazione d'ufficio della pensione ordinaria privilegiata costituisca una questione di giurisdizione, rappresentando piuttosto un preteso *error in iudicando*, concernente la legittima attività ermeneutica della norma giuridica da parte del giudice, afferente al limite interno della giurisdizione contabile (S.U., ordinanza n. 17123/2018)

La ricaduta processuale dell'operatività di tali principi è stata precisata dal SU 17125 del 2018, a mente della quale il ricorso per cassazione non è consentito qualora vi sia stata la valutazione delle condizioni di ammissibilità dell'istanza di revocazione da parte della Corte dei conti, giacché con esso non vengono in rilievo la sussistenza o l'esclusione del potere giurisdizionale di operare quella valutazione, ossia la violazione di quei limiti esterni alla giurisdizione del giudice contabile rispetto alla quale soltanto è ammesso ricorrere in sede di legittimità.

Particolarmente significativa, infine, la giurisprudenza concernente l'eccesso di potere giurisdizionale come straripamento di potere o invasione della sfera di attribuzione riservata al merito amministrativo, sviluppatasi nell'ambito del principio di insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali.

Giurisprudenza consolidata delle SU afferma che l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali compiute da soggetti sottoposti, in astratto, alla giurisdizione della Corte di Conti, non ne comporta la sottrazione a ogni possibile controllo. L'insindacabilità nel merito sancita alla l. n. 20 del 1994, art. 1, comma 1, infatti, non priva la Corte dei conti della possibilità di accertare la conformità alla legge dell'attività amministrativa, verificandola anche sotto l'aspetto funzionale, in ordine, cioè, alla congruità dei singoli atti compiuti rispetto ai fini imposti, in via generale o in modo specifico, dal legislatore.

Limite all'insindacabilità delle scelte discrezionali della pubblica amministrazione è l'esigenza di accertare che l'attività svolta si sia ispirata a criteri di ragionevole proporzionalità tra costi e benefici. La Corte dei conti, quindi, nella sua qualità di giudice contabile, può verificare la compatibilità delle scelte amministrative con i fini dell'ente pubblico. Se da un lato, infatti, l'esercizio in concreto del potere discrezionale dei pubblici amministratori costituisce espressione di una sfera di autonomia che il legislatore ha inteso salvaguardare dal sindacato della Corte dei conti, dall'altro, la l. n. 241 del 1990, art. 1, comma 1, stabilisce che l'esercizio dell'attività amministrativa deve ispirarsi a criteri di economicità ed efficacia, costituenti specificazione del più generale principio costituzionale di cui all'art. 97 cost., e rilevanti non solo sul piano della mera opportunità, ma anche della legittimità della azione amministrativa,

In tal senso la *“Corte dei Conti può e deve verificare la compatibilità con i fini pubblici delle scelte amministrative effettuate dal concessionario di un servizio pubblico, ancorché nei*

limiti del controllo di ragionevolezza e di efficacia ed efficienza dei risultati" (Cass. civ. Sez. Unite, Sent., n. 14082018).

A tale stregua le SU hanno affermato:

- la giurisdizione del giudice contabile sull'azione di responsabilità per danno erariale, promossa nei confronti dei concessionari del servizio pubblico di attivazione e conduzione della rete per la gestione telematica degli apparecchi per il gioco lecito, ex art. 110 del T.U. delle leggi di pubblica sicurezza, che avevano omesso di attivare tempestivamente il servizio di collegamento telematico per il controllo dell'andamento del gioco, in quanto non rientra fra le scelte discrezionali insindacabili del concessionario la determinazione di omettere o differire la realizzazione degli interessi pubblici perseguiti dalla legge (n. 10774 del 2018) Cass. civ. Sez. Unite Sent., 04/05/2018, (rv. 647920-01) ;

- non viola i limiti esterni della giurisdizione contabile, né quelli relativi alla riserva di amministrazione, la pronuncia con la quale la Corte dei Conti, nel valutare la conformità alla legge formale e sostanziale che regola l'attività e l'organizzazione amministrativa, ritenga illegittimo il ricorso ad incarichi esterni in assenza dei presupposti previsti dalla legge, poiché in via generale l'Amministrazione deve provvedere ai suoi compiti con mezzi, organizzazione e personale propri, la Corte dei Conti può valutare se gli strumenti scelti dagli amministratori pubblici siano adeguati oppure esorbitanti ed estranei rispetto al fine pubblico da perseguire, e la verifica della legittimità dell'attività amministrativa non può prescindere dalla valutazione del rapporto tra gli obiettivi conseguiti e i costi sostenuti (Cass. civ. Sez. Unite, 28/06/2018, n. 17121);

- non sussiste eccesso di potere giurisdizionale per sconfinamento nella sfera riservata alla P.A., nel caso in cui il giudice contabile non dichiari l'improponibilità del giudizio di responsabilità nei confronti dell'agente di riscossione, in pendenza della procedura di discarico per inesigibilità di cui agli artt. 19 e 20 del d.lgs. n. 112 del 1999, così come modificati dalla l. n. 190 del 2014, tenuto conto che le nuove norme non hanno cambiato il rapporto tra il giudizio sul danno e il procedimento amministrativo appena menzionato, i quali restano del tutto indipendenti e autonomi, dovendo, semmai, l'asserito errore della Corte dei conti essere qualificato come "*error in procedendo*" o, eventualmente, "*in judicando*", in considerazione dell'incidenza sull'esito del giudizio della "procedura agevolata", introdotta dalla l. n. 190 del 2014, da ricomprendersi nei limiti interni della giurisdizione contabile, il cui controllo è sottratto al sindacato della Corte di cassazione.

Di particolare interesse sono, inoltre, le decisioni delle SU in materia di riparto di giurisdizione in relazione alla responsabilità del dipendente pubblico che abbia svolto un incarico non autorizzato ai sensi dell'art. 53, comma 7, d.lgs. n. 165 del 2001, e del successivo comma 7 bis, introdotta dalla legge n. 190 del 2012.

La giurisprudenza delle SU ha già avuto modo di occuparsi delle norme ora richiamate.

La sentenza 22 dicembre 2015, n. 25769, decidendo un caso nel quale i fatti si erano svolti in epoca antecedente la suindicata modifica del 2012, ha ritenuto che la sussistenza della giurisdizione contabile fosse da riconoscere ugualmente, perchè l'intervento del legislatore non aveva fatto altro che recepire un orientamento

giurisprudenziale che era già nel medesimo senso (confr. ordinanza 2 novembre 2011, n. 22688).

Successivamente, però, l'ordinanza 28 settembre 2016, n. 19072, ritornando sulla questione ed in relazione ad un caso pure avvenuto prima che la modifica del 2012 entrasse in vigore, ha ritenuto di dover compiere alcune precisazioni.

In particolare, è stato negato che "prima dell'introduzione dell'art. 7-bis potesse dirsi indiscutibile la giurisdizione contabile le volte in cui non emergesse o non fosse stato formalmente dedotto un profilo di danno (che non fosse quello all'immagine o comunque che si concretizzasse in pregiudizi ulteriori rispetto al mancato introito dei compensi corrisposti da terzi ai propri dipendenti)".

Le SU hanno quindi, nei casi indicati, regolato la giurisdizione in base al noto criterio del "*petitum*" sostanziale, il quale va identificato in funzione della "*causa petendi*", ossia della intrinseca natura della posizione dedotta in giudizio ed individuata dal giudice con riguardo ai fatti allegati dalle parti ed al rapporto giuridico del quale detti fatti costituiscono manifestazione (Cass. civ. Sez. Unite Ord., 31/07/2018, n. 20350).

In tale prospettiva, il semplice fatto della mancata ottemperanza dell'obbligo di denuncia della percezione dei compensi non determina, di per sé, un danno erariale; nella fattispecie allora all'esame della Corte, infatti, l'attività del dipendente "*era stata svolta al di fuori dell'orario di ufficio, e quindi difficilmente avrebbe potuto determinare una sottrazione di energie dello stesso ai suoi compiti istituzionali*".

Pertanto, in considerazione della natura "latamente sanzionatoria" della disposizione dell'art. 53, comma 7, cit., l'ordinanza n. 19072 del 2016 ha affermato che, prima della novella del 2012, la richiesta di restituzione, da parte dell'amministrazione di appartenenza, dei compensi ottenuti dal dipendente per attività non autorizzata non poteva di per sé "trasformare la richiesta di pagamento in una domanda risarcitoria, con presunzione oltretutto assoluta di danno e conseguente devoluzione alla giurisdizione contabile".

Questa sembra essere la linea interpretativa attualmente affermata dalle SU: p. es., è stata affermata da Cass. civ. Sez. Unite Ord., 19/01/2018, n. 1415 la giurisdizione del giudice ordinario con riferimento alla domanda riconvenzionale proposta ai sensi dell'art. 53, comma 7, d.lgs. n. 165 del 2001, dall'ente strumentale Croce Rossa Italiana nell'ambito del giudizio di impugnazione del licenziamento disciplinare promosso dal dipendente; del pari è stata esclusa la giurisdizione del giudice contabile in relazione all'ingiunzione di pagamento emessa su ricorso dell'ente d'appartenenza a carico di dipendente a seguito della percezione di per attività extraistituzionale dalla medesima svolta, senza autorizzazione.

Nel 2018 le SU hanno sostanzialmente dato continuità alla loro giurisprudenza in materia di riparto di giurisdizione tra Corte dei conti e Giudice ordinario in relazione ai danni subiti da enti partecipati da amministrazioni pubbliche, ed in particolare sui limiti della giurisdizione contabile nei confronti degli amministratori degli enti partecipati, che allo stato pare essere esclusivamente riferita ai danni subiti dalle c.d. società *in house*.

In tale contesto, secondo quello che ormai può a ragione definirsi l'indirizzo consolidato delle SU (Cass. civ. Sez. Unite, 28/06/2018, n. 17188, conf. Cass., SS.UU., ord. n. 22409/2018; Cass., SS.UU., ord. n. 22410/2018; Cass., SS.UU., ord. n.

22411/2018 e Cass., SS.UU., ord. n. 22413/2018), sussiste la giurisdizione della Corte dei conti in relazione alla responsabilità degli organi sociali per i danni da essi causati al patrimonio di tali società partecipata soltanto qualora questa assuma i caratteri della c.d. società in house.

I connotati qualificanti delle società in house sono essenzialmente tre: "la natura esclusivamente pubblica dei soci, l'esercizio dell'attività in prevalenza a favore dei soci stessi e la sottoposizione ad un controllo corrispondente a quello esercitato dagli enti pubblici sui propri uffici. Ma s'intende che, per poter parlare di società in house, e' necessario che detti requisiti sussistano tutti contemporaneamente e che tutti trovino il loro fondamento in precise e non derogabili disposizioni dello statuto sociale". Inoltre, ai fini della qualificazione di una società come in house, occorre avere riguardo allo statuto sociale vigente nel momento in cui sono avvenuti i fatti dai quali trae origine il presunto danno erariale e non a quello esistente quando il P.G. contabile ha proposto la relativa domanda risarcitoria.

Alla stregua di tali principi, p. es.:

- Cass. civ. Sez. Unite, 28/06/2018, n. 17188 ha escluso la giurisdizione della Corte dei conti, allorchè in base alle previsioni dello statuto sociale vigenti alla data del fatto generatore della responsabilità contabile, la società non poteva ritenersi una società in house, in quanto carente sia del requisito della titolarità esclusiva del capitale sociale in mano pubblica, con conseguente divieto di cessione delle azioni a privati, sia del requisito del controllo analogo; per cui la sussistenza del terzo requisito, ossia quello dell'esercizio dell'attività prevalente a favore dei soci stessi, non contestato e comunque esistente, si rivela insufficiente;

- SU Ord., 13/09/2018, n. 22409 ha escluso che una società, pur essendo interamente partecipata dalla Regione, potesse essere qualificata come in "house providing" dal momento che l'oggetto sociale descritto nello statuto contemplava l'esercizio di molteplici attività diversificate, con la massima libertà gestionale e la possibilità di coordinare le iniziative con altri enti e aziende fornitrici di servizi pubblici, lasciando spazio all'operatività in regime di libero mercato;

- SS.UU., ordinanza n. 31107/2018, ha negato la giurisdizione contabile sugli amministratori della s.r.l. Ferrovie del Sud Est e Servizi Automobilistici attesa la sua natura di società di diritto privato e la sua non riconducibilità alla figura di ente pubblico o alla società in house;

- SS.UU., sentenza n. 2584/2018, che ha escluso la giurisdizione della Corte dei conti in relazione a danni conseguenti all'affidamento ad uno stesso soggetto di incarichi professionali tra loro sovrapponibili. La Suprema corte ha ritenuto che in questo caso la figura dell'affidamento in house trova la sua precipua collocazione nell'ambito di attività economiche da svolgersi con criteri imprenditoriali e che proprio in tale ambito può trovare spazio l'analisi dell'ente al fine di rinvenire un agire sul mercato in termini concorrenziali con altri soggetti economici: situazione questa che va del tutto esclusa, in ragione della statutaria previsione della Fondazione, di non perseguire fini di lucro.

Con riferimento al giudizio di conto, nel corso del 2018 le SU, nel confermare essenzialmente gli indirizzi interpretativi da tempo consolidati nella loro giurisprudenza, hanno chiarito alcuni aspetti della figura dell'agente contabile e del

concetto di “maneggio di denaro pubblico” che ne costituisce il fondamento generale.

In tale prospettiva vanno segnalate:

- Cass. civ. Sez. Unite Ord., 24/07/2018, n. 19654 secondo la quale, riveste la qualifica di agente contabile il gestore della struttura ricettiva o l'albergatore, che per conto del Comune incassa da coloro che vi alloggiano l'imposta di soggiorno con obbligo di successivamente di versarla al Comune, è incaricato di riscuotere denaro di spettanza dello Stato o di enti pubblici, del quale ha il maneggio nel periodo compreso tra la riscossione ed il versamento. Ne deriva che ogni controversia intercorrente con l'ente impositore, avente ad oggetto la verifica dei rapporti di dare e avere e il risultato finale di tali rapporti, dà luogo ad un "giudizio di conto", sussistendo pertanto la giurisdizione della Corte dei conti;

- Cass. civ. Sez. Unite Sent., 18/06/2018, n. 16014, che nel definire la natura del “giudizio di conto”, ha affermato che ogni controversia tra la società concessionaria del servizio di riscossione delle imposte e l'ente impositore, che abbia ad oggetto la verifica dei rapporti di dare e avere e il risultato finale di tali rapporti, dà luogo ad un "giudizio di conto". Nella specie la S.C. ha cassato la sentenza della Commissione tributaria regionale, dichiarando la giurisdizione della Corte dei Conti, in una controversia originata dall'impugnazione, dinanzi al giudice tributario, da parte dell'agente della riscossione, di un atto con cui l'Agenzia delle Entrate gli aveva intimato il versamento di somme non incassate dai contribuenti a causa dell'annullamento di cartelle di pagamento notificate oltre i termini di legge;

- Cass. civ. Sez. Unite, Ord., (ud. 20/11/2018) 24-12-2018, n. 33362, secondo la quale, la contestazione da parte dell'ente territoriale al tesoriere comunale, concessionario di un servizio pubblico (cfr Cass. S.U. n. 8113/2009) di un grave inadempimento nello svolgimento del rapporto concessorio (in particolare violazione dell'art. 248, comma 2 T.U.E.L.), costituisce una controversia strettamente attinente alla materia contabile, in quanto oggetto del giudizio è la responsabilità del tesoriere e la determinazione dell'intero pregiudizio patrimoniale subito dal Comune per violazione degli obblighi specifici incombenti in capo al tesoriere, petitum sostanziale che appartiene alle materie di contabilità pubblica che appartengono alla giurisdizione della Corte dei Conti.

Con la prospettazione della violazione dell'obbligo del tesoriere di custodire le somme riscosse e di consegnare poi al comune il saldo attivo, si fa chiaramente valere l'inosservanza di una obbligazione inerente al rapporto di tesoreria, il cui adempimento è volto a realizzare la fase esecutiva e terminale del rapporto stesso. In concreto si chiede l'accertamento della responsabilità del tesoriere per debito di gestione e si chiede la condanna dello stesso ai danni corrispondenti alla mancata disponibilità delle somme non consegnate al comune ed alle conseguenze ulteriori derivanti dal tardivo versamento delle stesse.

Da ultimo va segnalata, per il rilievo sistematico che potrebbe assumere la soluzione adottata dalle SU, l'ordinanza interlocutoria n. 2989 del 2018, che, in relazione ruolo alle mansioni di agenti contabili a chi intenda svolgere in Italia attività economiche nel settore di offerta e raccolta del gioco, ha chiesto all'ufficio del Massimario e del Ruolo, un approfondimento relativo:

1. all'esatta ricostruzione del quadro normativo relativo alla nozione ed alla qualificazione giuridica dell'agente contabile (R.D. n. 827 del 1923, art. 178) nonché del suo assoggettamento alla giurisdizione della Corte dei Conti (R.D. n. 2440 del 1923, art. 74);
2. all'enucleazione della normativa specifica e del regime fiscale relativo alle società concessionarie del servizio pubblico di attivazione e conduzione operativa della rete per la gestione telematica del gioco lecito;
3. all'assoggettabilità delle stesse al regime giuridico degli "agenti contabili" tenuto conto dei principi stabiliti dalle Sezioni Unite di questa Corte, in particolare in sede di regolamento di giurisdizione e della compatibilità di tale qualificazione con il diritto dell'Unione Europea così come interpretato dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea in relazione alla libertà di stabilimento ed alla libertà di prestazione dei servizi.

La giurisdizione esclusiva della Corte dei conti in materia di pensioni dei pubblici dipendenti, ex artt. 13 e 62 del r.d. n. 1214 del 1934, ed art. 1, comma 2, c.g.c. ricomprende tutte le controversie nelle quali il rapporto pensionistico costituisca elemento identificativo del "*petitum*" sostanziale e, quindi, anche quelle funzionali alla pensione perché connesse al relativo diritto, nelle quali la Corte ha il potere - dovere di delibare gli atti amministrativi intervenuti nel pregresso rapporto di impiego relativi allo "status" di dipendente al fine di dedurne l'incidenza sul trattamento di quiescenza (Cass. civ. Sez. Unite, 16/01/2018, n. 896)

In tale contesto la giurisprudenza delle SU ha confermato la giurisdizione della Corte dei conti nelle controversie riguardanti:

- l'accertamento delle somme necessarie, quali contributi volontari, per ottenere la pensione e quelle relative alla conseguenziale domanda di ripetizione degli importi versati in eccedenza rispetto al dovuto, in quanto afferenti anche alla corretta quantificazione della pensione e non solo alla fondatezza dell'azione di ripetizione (Cass. civ. Sez. Unite Sent., 18/10/2018, n. 26252);
- il ricalcolo della pensione di un pubblico dipendente, per effetto del riconoscimento del diritto alla perequazione automatica, in applicazione della sentenza della Corte cost. n. 70 del 2015, in quanto controversia attinente all'accertamento della misura della pensione, in relazione ad aumenti connessi per legge al periodico adeguamento al costo della vita (Cass. civ. Sez. Unite Ord., 15/11/2018, n. 29395);
- la domanda di un ufficiale della marina militare, diretta a ottenere il computo nella base pensionistica dei maggiori emolumenti riconosciuti nel corso del rapporto di pubblico impiego, influenzando la relativa cognizione unicamente sull'entità del trattamento pensionistico e non sul pregresso rapporto (Cass. civ. Sez. Unite Sent., 08/10/2018, n. 24670).

E' stata invece riconosciuta la giurisdizione del giudice ordinario:

- sulla ripetibilità, a mezzo trattenute da operare mensilmente sulla pensione di un pubblico dipendente in quiescenza, che aveva contestato la ripetibilità di miglioramenti economici ricevuti sulla base di un titolo giudiziale esecutivo, poi riformato in appello, di importi indebitamente percepiti nel corso del rapporto di lavoro (Cass. civ. Sez. Unite Sent., 14/11/2018, n. 29284);

- sulla controversia relativa allo svolgimento di mansioni superiori da parte di un pubblico dipendente e al conseguente trattamento economico, quando la domanda, ancorché proposta in epoca successiva al collocamento in quiescenza, non sia finalizzata al mero ricalcolo della pensione, ma sia diretta all'accertamento del diritto alle maggiori spettanze retributive per effetto delle mansioni svolte e solo di riflesso alla riliquidazione del trattamento pensionistico, in conseguenza dell'obbligo di versamento da parte dell'Amministrazione di maggiori contributi (Cass. civ. Sez. Unite Ord., 15/11/2018, n. 29396);
- sulla controversia relativa alla maggiorazione del trattamento pensionistico, spettante ai dipendenti in quiescenza dell'Ente Acquadotti Siciliani (EAS) in virtù della l.r. Sicilia n. 19 del 1991, il cui pagamento sia sospeso con delibera del Commissario liquidatore dell'Ente in data 14 novembre 2006, tenuto conto che la materia del contendere ha ad oggetto l'applicazione di aumenti stipendiali destinati ad integrare il trattamento pensionistico, la cui cognizione spetta al giudice che, "ratione temporis", è dalla legge designato a conoscere del rapporto d'impiego, dovendosi, nella specie, escludere la giurisdizione del giudice amministrativo, in applicazione dell'art. 69, comma 7, del d.lgs. n. 165 del 2001, perché il provvedimento che ha inciso negativamente sulla posizione giuridica dei pensionati è quello di sospensione dei pagamenti, adottato dopo il 30 giugno 1998 (Cass. civ. Sez. Unite Ord., 21/02/2018, n. 4237);
- sulla controversia in ordine alla sussistenza e sull'eventuale ammontare del residuo credito dell'Amministrazione nei confronti del pensionato a seguito della sentenza penale che ha già determinato, in via definitiva, l'importo complessivo dei ratei pensionistici indebitamente corrisposti (Cass. civ. Sez. Unite Ord., 11/04/2018, n. 8983).

Di importante valenza sistematica si rivelano, inoltre, le sentenze delle Corte costituzionale e delle SSUU che si sono interessate di problematiche processuali legate alla natura ed alla conformazione del controllo della Suprema Corte sul riparto di giurisdizione ed alle tecniche di introduzione del giudizio sul riparto di giurisdizione.

Sul punto le SU si sono collocate nella medesima linea interpretativa prospettata da Corte cost., n. 6 del 2018 che ha chiarito che un'interpretazione del sistema di riparto di giurisdizione che comportasse una più o meno completa assimilazione del ricorso in Cassazione avverso le sentenze del Consiglio di Stato e della Corte dei conti per "motivi inerenti alla giurisdizione" con il ricorso in Cassazione per violazione di legge, e quindi l'estensione alle sentenze del giudice speciale anche del sindacato su errores in procedendo o in iudicando, non può qualificarsi "evolutiva" e "dinamica", ma al contrario si rivela incompatibile con la lettera e lo spirito della norma costituzionale, nè può essere giustificato dalla violazione di norme dell'Unione o della CEDU.

L'"eccesso di potere giudiziario", ha affermato la Consulta, *"va riferito alle sole ipotesi di difetto assoluto di giurisdizione, e cioè quando il Consiglio di Stato o la Corte dei conti affermi la propria giurisdizione nella sfera riservata al legislatore o all'amministrazione (cosiddetta invasione o sconfinamento), ovvero, al contrario, la neghi sull'erroneo presupposto che la materia non può formare oggetto, in via assoluta, di cognizione giurisdizionale (cosiddetto arretramento); nonché a quelle di difetto relativo di giurisdizione"*. *"Il concetto di controllo di giurisdizione, così delineato, non ammette soluzioni intermedie, come quella pure*

proposta dal giudice a quo, secondo cui la lettura estensiva dovrebbe essere limitata ai casi in cui si sia in presenza di sentenze "abnormi" o "anomale" ovvero di uno "stravolgimento", a volte definito radicale, delle "norme di riferimento". Attribuire rilevanza al dato qualitativo della gravità del vizio è, sul piano teorico, incompatibile con la definizione degli ambiti di competenza e, sul piano fattuale, foriero di incertezze, in quanto affidato a valutazioni contingenti e soggettive. Alla competenza naturale della Corte costituzionale, quale interprete ultimo delle norme costituzionali e di quelle che regolano i confini e l'assetto complessivo dei plessi giurisdizionali, spetta verificare l'affermazione delle sezioni unite della Cassazione (come organo regolatore della giurisdizione e non nell'esercizio della funzione nomofilattica), quale giudice rimettente, circa la sussistenza di un motivo di ricorso inerente alla giurisdizione, quale presupposto della legittima instaurazione del giudizio a quo. La giurisprudenza costituzionale ha fornito la corretta interpretazione dell'art. 111, ottavo comma, Cost., ai fini della posizione costituzionale del giudice amministrativo e di quello contabile nel concerto delle giurisdizioni. Si è rilevato che l'unità funzionale non implica unità organica delle giurisdizioni, e che i Costituenti hanno ritenuto di dover tener fermo l'assetto precostituzionale, che vedeva attribuita al giudice amministrativo la cognizione degli interessi legittimi e, nei casi di giurisdizione esclusiva, dei diritti soggettivi ad essi inestricabilmente connessi, cosicché le decisioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti non sono soggette al controllo di legittimità della Cassazione, che si limita al controllo del solo eccesso di potere giudiziario. Occupandosi della translatio iudicii, si è chiarito che la Corte di cassazione con la sua pronuncia può, a norma dell'art. 111, comma ottavo, Cost., vincolare il Consiglio di Stato e la Corte dei conti a ritenersi legittimati a decidere la controversia, ma non può vincolarli sotto alcun profilo quanto al contenuto (di merito o di rito) di tale decisione.

Nella medesima linea interpretativa si colloca, come detto, Cass. civ. Sez. Unite, 02/05/2018, n. 10439, che ha precisato che è ammesso contro le decisioni della Corte dei conti il ricorso per cassazione soltanto per motivi inerenti alla giurisdizione, ai sensi dell'art. 111, comma 8, Cost., dell'art. 362, comma 1, c.p.c., e, ora, anche dell'art. 207 cod. giust. cont., approvato con d.lgs. n. 174 del 2016. Deve ritenersi, pertanto, abrogato (già prima dell'abrogazione espressa disposta dal citato d.lgs. n. 174 del 2016) il R.D. n. 1214 del 1934, art. 71 nella parte in cui prevedeva il ricorso davanti a questa Corte "per annullamento per motivi di incompetenza o eccesso di potere ai sensi della L. 31 marzo 1877, n. 3761".

Le SU hanno, inoltre, affrontato anche tematiche processuali più specifiche, anche con diretta applicazione delle norme del c.g.c.

In tale contesto si segnalano:

- con riferimento al tema della regolare costituzione del giudice, ed alla sollevata questione di giurisdizione formulata avverso la decisione in grado di appello del giudice contabile, lamentando che, a seguito della declaratoria di nullità della statuizione di primo grado per violazione del diritto di difesa, l'azione di responsabilità erariale era stata decisa nel merito in unico grado in sede di gravame, senza rimessione della causa al primo giudice, SU n. 15342 del 2018 ha ribadito, dichiarando inammissibile il ricorso, che *"il difetto di giurisdizione per irregolare costituzione del giudice si determina solo nelle ipotesi in cui vi sia un difetto così grave da*

rivelare la totale carenza di legittimazione del giudice o dei singoli componenti del collegio, ovvero la loro assoluta inidoneità a far parte di un organo giurisdizionale”;

- in materia di regolamento di giurisdizione sollevato d’ufficio dal giudice contabile ex art. 17, comma 3, del c.g.c., le SU (n. 20687 del 2018), hanno affermato che *“A seguito della declinatoria di giurisdizione da parte del giudice ordinario su azione di responsabilità nei confronti di amministratori e sindaci di società a partecipazione pubblica per il danno al patrimonio sociale, con affermazione della giurisdizione della Corte dei conti, la proposizione di un'azione contabile oltre tre mesi dopo il passaggio in giudicato di quella declinatoria esclude che il giudizio possa qualificarsi tempestivamente riproposto e preclude, dunque, al giudice adito per secondo il potere di sollevare il regolamento d'ufficio di cui all'art. 17, commi 2 e 3, all. 1 del d.lgs. n. 174 del 2016”;*

- con riferimento alla legittimazione passiva del Pm contabile nel giudizio di Cassazione, SU n. 26256 del 2018, ha ribadito che il ricorso per cassazione avverso le pronunce emesse dalla corte dei conti in grado di appello deve essere notificato al p.m. contabile, quale unico contraddittore necessario, nella persona del procuratore generale della Corte dei conti; ne consegue l'inammissibilità del ricorso sia nel caso di notifica al procuratore regionale presso le sezioni giurisdizionali della medesima corte, in ragione della differenza esistente tra detti uffici e la procura generale, che nel caso di notifica al Procuratore generale presso la Corte di Cassazione (come nella specie), pur se nella fase della discussione pubblica è questi che partecipa all'udienza come organo requirente;

- in relazione alla formazione progressiva del giudicato sulla giurisdizione, ed in particolare sul realizzarsi del giudicato interno, nel decidere il caso della parte ricorrente che aveva allegato che la questione sulla giurisdizione era insorta solo con la sentenza di secondo grado, ritenuta viziata da eccesso di potere giurisdizionale, SU n. 10265 ha confermato che *“Il giudicato interno sulla giurisdizione si forma tutte le volte in cui il giudice di primo grado abbia pronunciato nel merito, affermando anche implicitamente la propria giurisdizione, e le parti abbiano prestato acquiescenza a tale statuizione, non impugnando la sentenza sotto questo profilo, sicché non può validamente prospettarsi l'insorgenza sopravvenuta di una questione di giurisdizione all'esito del giudizio di secondo grado, perché tale questione non dipende dall'esito della lite, ma da due invarianti primigenie, costituite dal "petitum" sostanziale della domanda e dal tipo di esercizio di potere giurisdizionale richiesto al giudice”;*

- sempre in materia di giudicato, con riferimento alle condizioni necessarie al formarsi del giudicato implicito, SU 17124 del 2018 ha chiarito che *“Allorché il giudice di primo grado abbia pronunciato nel merito, affermando, anche implicitamente, la propria giurisdizione e le parti abbiano prestato acquiescenza, non contestando la relativa sentenza sotto tale profilo, non è consentito al giudice della successiva fase di impugnazione rilevare d'ufficio il difetto di giurisdizione, trattandosi di questione ormai coperta dal giudicato implicito”;*

- conferma l’ormai consolidata giurisprudenza sulla reciproca indipendenza tra giurisdizione penale e la giurisdizione contabile SU n. 10264 del 2018: giudizio penale e giudizio di responsabilità amministrativa *“anche quando investono un medesimo fatto materiale, ponendo l'eventuale interferenza tra i giudizi esclusivamente un problema di proponibilità dell'azione da far valere davanti alla Corte dei conti, senza dar luogo ad una questione di giurisdizione. Ne consegue che la dedotta incoerenza tra l'avvenuto proscioglimento in sede penale e l'affermata sussistenza della responsabilità erariale in*

relazione alla medesima condotta non integra una questione esorbitante dai limiti interni alla giurisdizione del giudice contabile, ma pone esclusivamente un problema di proponibilità dell'azione di responsabilità da far valere davanti alla Corte dei conti, senza dar luogo ad una questione di giurisdizione";

- sempre in tema di rapporti tra giudice ordinario e giudice speciale, ed in particolare tra giudizio civile per il risarcimento del danno subito da una società in house e giudizio di responsabilità amministrativa, SU n. 22406 del 2018, ha precisato che è possibile nelle società in house il concorso in tema di responsabilità fra la giurisdizione ordinaria e quella contabile, in quanto laddove sia prospettato anche un danno erariale, al di là di una semplice interferenza fra i due giudizi, deve ritenersi ammissibile la proposizione, per gli stessi fatti, di un giudizio civile e di un giudizio contabile risarcitorio non sussistendo la violazione del principio del ne bis in idem, stante la tendenziale diversità di oggetto e di funzione fra i due giudizi;

- di particolare interesse, soprattutto per le ricadute *in executivis* dei principi affermati, si rivela SU 19280 del 2018 che ha affermato la giurisdizione del giudice ordinario e non quella contabile in relazione al giudizio di opposizione all'esecuzione promosso dagli eredi di un pubblico dipendente condannato per danno erariale, perché la sentenza di condanna non era stata emessa nei loro confronti e mancava il necessario accertamento – questo sì rientrante nella giurisdizione della Corte dei conti - del loro indebito arricchimento quale presupposto della trasmissibilità del debito.

Si segna, infine, per il rilievo sistematico che assumerà la relativa pronuncia definitiva, l'ordinanza interlocutoria n. 9154 del 2018 con la quale – in relazione al ricorso per regolamento di giurisdizione nel procedimento con il quale, ai sensi della L. 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 174, il competente sostituto Procuratore regionale della Corte dei conti ha esercitato l'azione di simulazione e l'azione revocatoria di atti di cessione di quote societarie, al fine di realizzare, all'esito della condanna per danno all'immagine e per danno da disservizio, una più efficace tutela del credito erariale - le SU hanno ritenuto opportuno richiedere, a cura dell'Ufficio del ruolo e del massimario, una relazione sull'istituto previsto dalla L. n. 266 del 2005, art. 1, comma 174, che abbia segnatamente ad oggetto i temi seguenti: a) l'incidenza della legittimazione del Procuratore regionale della Corte dei conti all'esercizio "di tutte le azioni a tutela delle ragioni del creditore previste dalla procedura civile" sul riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice speciale contabile, anche in relazione all'ipotesi, ferma l'attribuzione anche al Procuratore regionale, dell'esercizio delle dette azioni davanti al giudice ordinario; b) l'inclusione dell'azione di accertamento della simulazione, prevista dall'art. 1414 c.c., e quindi non compresa nel libro 6 del codice di rito, nell'ambito di "tutte le azioni a tutela delle ragioni del creditore previste dalla procedura civile, ivi compresi i mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale di cui al libro 6, titolo 3, capo 5, del c.c.", e ciò anche in considerazione della mancanza di precedenti (del resto, nel complesso di numero assai esiguo) relativi all'azione di simulazione.

4. L'attività delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale in ordinaria composizione

Nel corso del 2018 le Sezioni riunite in sede giurisdizionale in ordinaria composizione hanno concluso 14 giudizi, concernenti questioni di massima, conflitti di competenza territoriale e ricorsi avverso ordinanze di sospensione. Di seguito, vengono ripercorse le principali pronunce suddivise per tipologia.

Le questioni di massima

Le sentenze relative alla tradizionale funzione nomofilattica intestata alle Sezioni riunite in composizione ordinaria sono state 4.

Con la sentenza n. 1/2018 le Sezioni riunite hanno dichiarato inammissibile il deferimento effettuato da un giudice unico in materia pensionistica, rilevando che il quadro normativo disegnato dall'art. 114 c.g.c. legittima al deferimento soltanto le Sezioni giurisdizionali d'appello, il Presidente della Corte ed il Procuratore generale. Tuttavia le Sezioni riunite hanno ritenuto di dover evidenziare l'opportunità che la materia venga rivisitata considerato che al giudice di primo grado non è preclusa la partecipazione ai collegi nomofilattici delle stesse Sezioni riunite, né la legittimazione ad adire la Corte europea per l'interpretazione del diritto comunitario né tanto meno a promuovere questioni di legittimità costituzionale.

Con la sentenza n. 2/2018 è stata risolta una questione di massima in materia pensionistica affermando che l'art. 2, c. 9, della l. 8 agosto 1995, n. 335 non ha abrogato l'art. 18 del d.p.c.m. nella parte in cui prevedeva la non pensionabilità dell'indennità di funzione od operativa. La sentenza merita di essere segnalata, oltre che per il principio di diritto affermato, perché ha ritenuto che, anche nella vigenza del nuovo codice di giustizia contabile, il presupposto per la rimessione della questione di massima da parte delle Sezioni di appello non è solo il contrasto giurisprudenziale, ma anche la prospettazione di una questione connotata da oggettiva particolare complessità e da specifica valenza innovativa, di per sé idonea ad essere riferita ad un'ampia platea di giudizi.

Con sentenza n. 21/2018 è stato affermato che ai militari, che hanno prestato servizio per conto dell'ONU in zone di intervento, non spettano, ai fini pensionistici, i benefici previsti dalle norme in favore dei combattenti che abbiano partecipato alle campagne di guerra, individuate dalle disposizioni vigenti in materia. Il principio affermato trova giustificazione nel peculiare incarico affidato al personale militare che svolge missioni al servizio dell'ONU, caratterizzato dalla diversa attività di "ristabilire la pace e la democrazia nei paesi teatro di precedenti e sanguinosi conflitti, anche se, ovviamente, anch'essi, a causa dell'instabilità politica di tali regioni, possono incorrere in gravi rischi per l'incolumità individuale". Essi, infatti, non vengono impiegati sulla base di atti di belligeranza dello Stato italiano, attesa l'assenza di ogni deliberazione dello stato di guerra da parte dei competenti organi costituzionali.

Infine la sentenza n. 31/2018, pronunziandosi su una questione di massima in materia di termine per proporre ricorso per revocazione, ha affermato che, nel caso di revocazione per errore di fatto, il cui ricorso sia stato proposto dopo l'entrata in vigore del codice di giustizia contabile avverso una sentenza non notificata e pubblicata prima di tale data, permane l'operatività del pregresso termine triennale,

previsto dall'abrogato art. 68 del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, ai sensi dell'art. 1 di cui all'allegato 3, del d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174. In particolare la sentenza, dopo essersi soffermata sulla distinzione tra norme di diritto transitorio e norme di diritto intertemporale, individua la ratio dell'art. 1 sopra citato nell'esigenza di stabilità e certezza dei rapporti giuridici nonché nell'affidamento riposto dalle parti al mantenimento del regime giuridico più favorevole, maturato nella vigenza della pregressa normativa.

È ancora da depositare una sentenza relativa ad una questione deferita dal Presidente della Corte, la cui udienza si è celebrata lo scorso mese di dicembre.

I regolamenti di competenza

Con ordinanza n. 10/2018 è stato risolto un caso di conflitto negativo di competenza, ex art. 20, c. 3, c.g.c., sorto in un giudizio che vedeva tra i convenuti un ex magistrato della Corte dei conti, da tempo cessato dal servizio.

Le Sezioni riunite hanno evidenziato la differenza tra l'art. 11 c.p.p., che per determinare la deroga ai normali criteri di competenza fa esclusivo riferimento all'esercizio attuale o all'esercizio al momento della commissione del fatto delle funzioni, e l'art. 18, c. 3, c.g.c. che fa riferimento anche all'esercizio delle funzioni al momento della domanda, evidenziando come il criterio derogatorio adottato dal legislatore con riferimento alle istruttorie ed ai giudizi contabili è più ampio di quello che prevede lo spostamento di competenza con riguardo ai procedimenti penali, estendendo la deroga sino al momento in cui è proposta la domanda giudiziale che incardina il processo.

I ricorsi avverso i provvedimenti che dichiarano la sospensione

Sono state pronunziate 10 ordinanze avverso i provvedimenti che dichiarano la sospensione del giudizio. Le fattispecie esaminate sono varie: si va dalla sospensione per pendenza del processo penale vertente sugli stessi fatti alla sospensione dichiarata per la contemporanea pendenza di un giudizio civile per il recupero del danno contestato.

In particolare è stato ripetutamente chiarito che *“non è possibile identificare nel giudizio penale, ancorché inerente all'accertamento in ordine agli stessi fatti oggetto del giudizio di responsabilità amministrativa, una causa pregiudiziale che imponga la sospensione del secondo processo a norma dell'art. 106 c.g.c., atteso che la controversia penale non è pregiudiziale in senso tecnico, non costituendo l'antecedente da cui dipende la definizione del giudizio contabile”* e come *“la circostanza che il materiale probatorio formato in tale procedimento sia attinto dal Requirente contabile per supportare i propri assunti non rende, invero, non autonome le suddette valutazioni di merito in ordine alle condotte contestate ai convenuti, laddove le stesse presentano contenuti propri, disancorati dalla qualificazione penale dei fatti”*.

Merita in particolare di essere segnalata l'ordinanza n. 6/2018 che esaminando una fattispecie relativa al danno all'immagine previsto dall'art. 55-quater del d.lvo. 30 marzo 2001, n. 165, relativa ai cd “furbetti del cartellino”, ha evidenziato la natura speciale della disposizione legislativa con esclusione della disciplina generale sul danno all'immagine e, conseguentemente, di qualsiasi ipotesi di sospensione necessaria *ex lege*.

5. L'attività delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione

Le Sezioni riunite in composizione speciale hanno esitato, nel 2018, 33 giudizi e depositato 28 sentenze, su ricorsi avverso l'inclusione nell'elenco Istat delle pubbliche amministrazioni e avverso le deliberazioni delle Sezioni regionali di controllo.

Le questioni procedurali

Le Sezioni riunite hanno affrontato alcune questioni procedurali relative al giudizio in speciale composizione.

Con sentenza n. 28/2018 è stato ribadito che il giudizio in questione non è riconducibile all'archetipo del giudizio d'appello, sicché non trova applicazione la rigorosa preclusione dello *ius novorum* ed il ricorrente ha la facoltà di depositare tutta la documentazione ritenuta utile al fine di provare i fatti costitutivi della propria pretesa. Tuttavia è stato precisato che, a presidio dell'effettività delle scansioni procedurali previste per la fase di competenza della Sezione regionale di controllo, *“la produzione documentale in sede contenziosa è ammissibile se ed in quanto integri quanto già in atti, sviluppando un principio di prova comunque presente nella fase di controllo”*.

La sentenza n. 11/2018 ha affermato che i principi di lealtà, correttezza e buona fede trovano applicazione pure nel procedimento di controllo, sicché appare censurabile il comportamento del comune che a fronte di una precisa contestazione da parte della Sezione regionale di controllo ometta di esplicitare l'esistenza di un documento che, se conosciuto, avrebbe potuto portare all'adozione di una delibera dal contenuto diverso.

Si tratta di pronunce che rivestono una particolare importanza in quanto delimitano l'ambito dei poteri cognitivi del giudice nei giudizi che riguardano le deliberazioni delle Sezioni regionali di controllo. In essi la deliberazione della Sezione regionale di controllo delimita il limite del potere cognitivo delle Sezioni riunite, nel senso che non può essere conosciuto dal giudice quello che non è stato oggetto di cognizione da parte della Sezione di controllo, perché in tal modo si eseguirebbe un controllo che, per legge, è riservato alle Sezioni regionali.

La sentenza n. 26/2018 ha affermato che nel giudizio innanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione, nonostante il richiamo disposto dall'art. 129 c.g.c. alla disciplina delle impugnazioni, non trova applicazione l'art. 185 c.g.c. (che circoscrive la possibilità dell'intervento in appello ai soggetti legittimati a proporre opposizione di terzo, a norma del successivo art. 200 c.g.c.), perché si tratta di ipotesi disegnate sulla struttura del giudizio di appello e sarebbe limitativo del diritto di difesa, applicare la restrittiva disciplina dell'opposizione di terzo in un giudizio che si svolge in unico grado. Pertanto, è stato ritenuto applicabile, in virtù del rinvio generale disposto dall'art. 7, c. 2, c.g.c., l'art. 105 c.p.c., in base al quale *“ciascuno può intervenire in un processo tra altre persone per far valere, in confronto di tutte le parti o di alcune di esse, un diritto relativo all'oggetto o dipendente dal titolo dedotto nel processo medesimo. Può altresì intervenire per sostenere le ragioni di alcuna delle parti, quando vi ha un proprio interesse”*.

Anche questa sentenza riveste una particolare importanza, atteso che vi sono alcuni soggetti, portatori di un interesse qualificato, che ricevono un danno dal

mancato tempestivo riequilibrio del bilancio dell'ente, primi fra tutti i cittadini-contribuenti ed i creditori.

I ricorsi avverso deliberazioni delle Sezioni regionali di controllo

In materia di ricorsi avverso le deliberazioni delle Sezioni regionali di controllo sono state pronunziate 14 sentenze ed altre 3 devono essere ancora depositate.

Le sentenze ancora da depositare riguardano il ricorso proposto dalla Regione Siciliana avverso la deliberazione di parifica del rendiconto regionale, che è stato respinto, il ricorso presentato dal Comune di Bracciano avverso la delibera di diniego di approvazione del piano di riequilibrio, che è stato accolto, ed una sentenza parziale relativa al ricorso del comune di Napoli avverso una deliberazione della Sezione di controllo, che, dopo aver accertato diverse irregolarità, disponeva il blocco della spesa. La decisione è stata parziale perché le Sezioni riunite hanno sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, c. 6, del d.l. 19 giugno 2015, n. 78, convertito con modificazioni dalla l. 6 agosto 2015, n. 125, come interpretato autenticamente dall'art. 1, c. 814, della l. 27 dicembre 2017, n. 205. Si tratta delle norme che consentono agli enti che hanno beneficiato delle anticipazioni di liquidità per il pagamento di debiti pregressi di utilizzare il fondo istituito per sterilizzare le predette anticipazioni come copertura finanziaria del fondo crediti dubbia esigibilità.

Le sentenze depositate concernono tutte la materia dei piani di riequilibrio ad eccezione di due, la n. 3/2018 e la n. 11/2018, peraltro relative allo stesso giudizio. In particolare, la prima sentenza ha affermato che rientra nelle attribuzioni delle Sezioni regionali di controllo accertare l'eventuale elusione del saldo di finanza pubblica. Le Sezioni riunite, pur rilevando un difetto di coordinamento formale del testo dell'art.148-bis del testo unico degli enti locali (Tuel) con la nuova disciplina del saldo di finanza pubblica, hanno ritenuto che la norma vada interpretata con la *ratio* dell'istituto, che vede nel saldo di finanza pubblica (sostitutivo del patto interno di stabilità) uno dei principali oggetti di verifica affidati alle Sezioni regionali di controllo, in mancanza del quale l'intera attività finalizzata alla veridicità ed attendibilità dei saldi dei bilanci preventivi e consuntivi degli enti locali sarebbe priva di effetti sostanziali.

La sentenza n. 11/2018, già citata, ha individuato una fattispecie elusiva del rispetto del saldo di finanza pubblica nel ritardo con il quale l'ente ha proceduto al riconoscimento dei debiti fuori bilancio, in violazione della tempistica prevista dal proprio regolamento di contabilità.

Con sentenze n. 6/ 2018 e n. 17/ 2018 le Sezioni riunite si sono pronunciate sulla facoltà di rimodulazione o riformulazione del piano di riequilibrio, prevista dall'art. 1, commi 848, 849, 888 e 889, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, precisando che *"con la manifestazione di volontà di rimodulazione del piano espressa mediante la deliberazione consiliare viene attivata una nuova procedura di per sé idonea a far decadere il piano precedentemente approvato"*. È stato inoltre precisato che *"In ogni caso il piano precedentemente approvato non riacquisterà la sua vigenza in quanto definitivamente superato dalla manifestazione di volontà di una sua rimodulazione quale primo passaggio di una nuova catena procedimentale sostitutiva della precedente"*.

Coerentemente con queste affermazioni, la sentenza n. 32/2018 ha statuito che la mancata adozione del nuovo piano, nel termine perentorio di 45 giorni dall'esecutività della delibera consiliare con la quale si è deciso di avvalersi di siffatta

facoltà, costituisce una fattispecie legale tipica di dissesto finanziario con conseguente obbligo dell'ente di procedere alla sua dichiarazione.

Sempre con la sentenza 32/2018 le Sezioni riunite si sono pronunziate sulle disposizioni contenute nell'art. 1, c. 2-*quater* e 2-*quinqies* del d.l. 25 luglio 2018, n. 91, come convertito dalla l. 21 settembre 2018, n. 108, precisando che un'interpretazione sistematica della norma induce a ritenere che la stessa abbia semplicemente inteso prorogare i termini previsti dalle disposizioni di legge da essa richiamate, come si evince dalla considerazione che il decreto legge n. 91/2018 è relativo alla "Proroga di termini previsti da disposizioni legislative" e che l'art. 1 si riferisce alla "Proroga di termini in materia di enti territoriali".

La sentenza n. 25/2018 ha affermato che quando la legge eccezionalmente consente la rimodulazione del piano per far fronte a nuovi disavanzi o debiti fuori bilancio, in pendenza dell'istruttoria ministeriale sul piano rimodulato, rimane immutata la competenza delle Sezioni regionali di controllo di verificare la situazione finanziaria complessiva dell'ente ed il rispetto degli obiettivi intermedi del piano originario, dovendosi escludere soltanto che abbia rilevanza il mancato raggiungimento degli obiettivi intermedi, qualora esso sia dovuto esclusivamente ai motivi che hanno determinato la rimodulazione del piano originario.

A quest'affermazione le Sezioni riunite sono pervenute osservando, tra l'altro, che un blocco dei controlli non è rinvenibile nel testo legislativo, laddove l'art 243-bis, c. 3, Tuel prevede che il ricorso alla procedura di riequilibrio pluriennale *"sospende temporaneamente la possibilità per la Corte dei conti di assegnare, ai sensi dell'articolo 6, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, il termine per l'adozione delle misure correttive di cui al comma 6, lettera a), del presente articolo"* e che esonerare dal controllo proprio quegli enti che si trovano in una situazione finanziaria di squilibrio strutturale che potrebbe causarne il dissesto, potrebbe consentire a questi enti di violare, per un periodo di tempo indefinito, il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio.

È stato anche precisato che, contrariamente a quanto comunemente si ritiene, *"la dichiarazione di dissesto, pur con tutti i limiti derivanti dalla sua disciplina ormai datata, consente all'ente locale di potere ripristinare celermente l'erogazione delle prestazioni costituzionalmente necessarie, con un bilancio stabilmente riequilibrato, grazie al fatto di concentrare tutte le passività pregresse in una gestione straordinaria, affidata all'Organo Straordinario di Liquidazione, che viene a svolgere la stessa funzione esercitata dalle bad company nel settore aziendalistico"*.

Al riguardo appare opportuno evidenziare che la complessiva riforma delle procedure di risanamento, preannunciata dall'art. 1, c. 2-*quater*, del d.l. 91/2018, appare urgente e non ulteriormente rinviabile, attese le incongruenze contenute nella vigente disciplina.

Infine, la sentenza ha affermato che la mancata sottoscrizione di un previo idoneo accordo con i creditori interessati per la rateizzazione dei debiti costituisce carenza tale da rendere il piano di riequilibrio finanziario del tutto inattendibile, ove si determini il rinvio ad eventi futuri ed incerti della possibilità per l'ente di transigere o di rateizzare le sue passività.

Sempre in tema di attendibilità del piano la sentenza n. 23/2018, dopo aver affermato che il piano di riequilibrio non si esaurisce in un mero piano di estinzione rateizzata dei debiti, ma comporta anche l'adozione di misure strutturali che evitino

il loro riformarsi, e deve dimostrare di poter garantire in prospettiva un equilibrio economico-finanziario veritiero e durevole nel tempo, ha ritenuto che la mancata previsione, sia pure nella forma del fondo rischi, di un debito fuori bilancio in contestazione, incide sulla veridicità ed attendibilità della situazione finanziaria iniziale di squilibrio posta alla base del piano e sulla esatta quantificazione del disavanzo di amministrazione da ripianare.

Con sentenza n. 7/2018 è stata esclusa l'esistenza di un generalizzato potere di riesame delle deliberazioni emesse dalle Sezioni regionali di controllo riconducibile ai principi di autotutela, atteso che non si è in presenza di provvedimenti emessi da un'autorità amministrativa, ma di atti provenienti da un'autorità giudiziaria. In particolare è stato precisato che le pronunce delle Sezioni regionali di controllo, emesse in seguito ad un'apposita fase di contraddittorio instaurato con le amministrazioni interessate in seguito alla contestazione di specifici parametri normativi, pur non essendo sentenze in senso stretto, sono atti atipici provenienti da un organo appartenente all'ordine giudiziario.

Nelle sentenze n. 8/2018 e n. 16/2018 le Sezioni riunite si sono occupate anche del fondo crediti dubbia esigibilità (Fcde), precisando, coerentemente con la giurisprudenza costituzionale (Corte cost. 279/2016), che esso assolve alla funzione di precludere l'impiego di risorse di incerta acquisizione, trattandosi di un fondo rettificativo in diminuzione di una posta di entrata, finalizzato a correggere il valore nominale dei crediti dell'ente in relazione alla parte di essi che si prevede di non incassare in corso di esercizio. Pertanto, la sua sottostima od errata determinazione in sede di bilancio di previsione mina l'equilibrio del bilancio ed incide sul risultato di amministrazione, del quale il fondo costituisce una parte accantonata, alterandone la trasparenza, veridicità ed attendibilità, con la conseguenza che non consente l'approvazione del piano di riequilibrio per incerta od inesatta determinazione del disavanzo d'amministrazione, in violazione dell'art. 243-bis del Tuel.

La sentenza n. 24/2018 ha escluso che le operazioni di rinegoziazione dei mutui, producendo il duplice e confliggente effetto di ridurre la spesa annuale per il rimborso delle rate di ammortamento e di irrigidire i bilanci futuri, costituisce una *"misura tampone priva delle caratteristiche della strutturalità che dovrebbero caratterizzare le misure di risanamento"* da prevedere nel piano di riequilibrio ex art. 243-bis Tuel, attesa la natura non meramente contingente dello squilibrio, al quale si deve porre rimedio.

I ricorsi avverso l'inclusione negli elenchi ISTAT

Le sentenze emesse sui ricorsi avverso l'inclusione negli elenchi Istat sono state 13 ed una è ancora depositare. Si tratta della sentenza con la quale è stato accolto il ricorso proposto dalla conferenza dei rettori delle università italiane, discusso nell'udienza del 19 dicembre 2018.

La maggior parte delle decisioni ha riguardato ricorsi proposti, anche collettivamente, dalle federazioni sportive avverso l'inclusione nell'elenco Istat del 2018. Dopo aver respinto alcune istanze pregiudiziali e deciso sulla richiesta di sospensione dell'efficacia dell'atto impugnato, le Sezioni riunite hanno sospeso i relativi giudizi sino alla pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea della pronuncia della Corte di giustizia sulle questioni pregiudiziali sollevate con le sentenze n. 31 e 32 del 2017. Con le predette pronunce sono state poste tre questioni

interpretative relative al paragrafo 20.15 del regolamento 21 maggio 2013, n. 549/2013/UE (c.d. SEC 2010) concernenti il concetto di *“intervento pubblico in forma di regolamentazione generale, applicabile a tutte le unità che svolgono la stessa attività”*, di *“indicatore del controllo”*, e all’incidenza delle quote associative per accertare la presenza di una significativa capacità di autodeterminazione di un ente non lucrativo.

La sentenza n. 20/2018 ha affermato che, nell’ambito del test market/non market, il metodo di contabilizzazione dei contributi in conto impianti più coerente con i fini del SEC 2010 è quello indiretto, perché consente di conteggiare tutti i costi dell’attività, compresi quelli non rappresentati a conto economico.

La sentenza n. 30/2018 ha escluso che, sempre ai fini del test market/non market, nella fase di start up di una società possa farsi riferimento ad una prospettiva pluriennale (nel caso di specie decennale) dell’evoluzione societaria, perché il giudizio dell’autorità statistica deve essere di tipo fotografico, sul mero scrutinio di fattori oggettivamente esistenti.

6. L’attività delle Sezioni giurisdizionali centrali d’appello e della Sezione d’appello per la regione Siciliana.

Nel 2018 le Sezioni centrali d’appello e della Sezione d’appello per la regione siciliana hanno affrontato alcuni problemi interpretativi concernenti i limiti della giurisdizione contabile, e delineato e precisato alcuni snodi interpretativi che conformano i profili sostanziali della responsabilità amministrativa.

Quanto alla giurisdizione, diverse sono state le decisioni in materia di società pubbliche.

Tra quelle di particolare rilievo occorre segnalare Sez. I n. 281 del 2018 con la quale è stata ritenuta la giurisdizione della Corte dei conti nei confronti della società concessionaria del servizio di riscossione dell’imposta comunale di pubblicità e dei diritti di affissione, obbligata a rendere il conto giudiziale in quanto il rapporto convenzionale tra la società e il comune impositore non ha natura privatistica. Del danno erariale, consistente nel mancato versamento ai comuni impositori delle somme riscosse, è stato chiamato a rispondere anche l’amministratore della società proprietaria della concessionaria del servizio di riscossione, in qualità di agente contabile di fatto, accertata la sua partecipazione alla condotta distrattiva (accertato che la società era intestataria di conti correnti, estranei alla sua contabilità ufficiale, nei quali venivano depositate le somme non rendicontate ai comuni e gestite direttamente dall’amministratore).

Ancora, Sez. I n. 409 del 2018, ha confermato la condanna di un amministratore di una società partecipata da un ente locale per spese non rientranti nei fini istituzionali della stessa. In sentenza, si è sottolineato come la natura *in house* della società giustificasse di per sé il radicarsi della giurisdizione contabile, senza necessità di distinguere, a tal fine, fra danno causato dai propri amministratori alla società partecipata e danno all’ente partecipante. Ciò anche relativamente a fatti precedenti all’entrata in vigore dell’articolo 12, c. 1, del testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (d.lgs. n. 175/2016) che fa salva, prevedendo in una norma espressa un precedente c.d. diritto vivente in materia, la giurisdizione della Corte dei

conti per il danno erariale causato alle società c.d. in house dai propri amministratori o dipendenti.

Particolarmente articolata si rivela la posizione della giurisprudenza d'appello in relazione alla questione concernente la giurisdizione della Corte dei conti per il danno all'erario derivante dall'esercizio non autorizzato, da parte di pubblici dipendenti, di attività extraistituzionale, di cui all'art. 53, comma 7 (e 7 bis) della l. n. 165/2001, anche prima dell'entrata in vigore della l. n. 190/2012.

Ricostruendo la natura giuridica dell'ipotesi di responsabilità in parola alla stregua di un'ipotesi classica di responsabilità amministrativa per danno, contrariamente a quanto ritenuto dalle SU in ordine alla natura sanzionatoria della stessa, Sez. I n. 255 del 2018 ha affermato la spettanza della giurisdizione della Corte dei conti per il danno all'erario derivante dall'esercizio non autorizzato, da parte di pubblici dipendenti, di attività extraistituzionale, di cui all'art. 53 c. 7 della l. n. 165/2001, anche prima dell'entrata in vigore della l. n. 190/2012 (sentenze nn. 55 e 97/2018), con la conseguente responsabilità per il mancato riversamento dei compensi illegittimamente percepiti (sentenze nn. 95 e 440/2018). L'Amministrazione per gli incarichi non autorizzati può chiedere all'erogatore o al dipendente i compensi erogati. Tuttavia, laddove il credito sia contestato, non pare che la stessa possa legittimamente procedere ad attività esecutive prima che il credito diventi certo, liquido ed esigibile e, quindi, prima che sia accertata la sussistenza della responsabilità erariale del dipendente derivata dallo svolgimento di attività extraistituzionali senza autorizzazione; accertamento demandato chiaramente, dall'art. 53 c. 7 bis, alla giurisdizione della Corte dei Conti. (Sez. I sentenza n. 255 del 25.6.2018).

Si colloca nella medesima linea ricostruttiva Sez. II n. 587 del 2018, secondo la quale *“L'omesso riversamento dei compensi percepiti da un pubblico dipendente da altri datori di lavoro per l'attività svolta in loro favore, non autorizzata dall'amministrazione di appartenenza, configura una normale ipotesi di danno erariale, di natura non sanzionatoria, posto che all'omessa richiesta di autorizzazione, si coniuga il danno derivante da condotte in conflitto con gli interessi e gli obiettivi della pubblica amministrazione”*.

Diversa ricostruzione del sistema sembra esser posta alla base di App. Sicilia, n. 196 del 2018, che, invece, si conforma alla giurisprudenza della Corte regolatrice: secondo tale decisione la giurisdizione contabile sulla condotta di svolgimento di attività libero professionale non autorizzata in data antecedente all'entrata in vigore della l. n. 190 del 2012 sussiste solo nel caso in cui il Pm contesti un danno erariale non identificabile con la retribuzione percepita dal dipendente e non versata all'amministrazione di appartenenza, spettando l'azione restitutoria dei compensi corrisposti soltanto a quest'ultima, con cognizione dell'autorità giudiziaria ordinaria.

Molteplici sono poi le decisioni del giudice d'appello che hanno riguardato i profili sostanziali della responsabilità amministrativa, affrontando alcuni aspetti della disciplina della determinazione e quantificazione del danno erariale, dei limiti della sindacabilità della scelta discrezionale da parte del giudice contabile, dei connotati della gravità della colpa, e della prescrizione.

In particolare, proprio in tema di determinazione del danno erariale, Sez. II, n. 689 del 2018 ha dato continuità all'indirizzo giurisprudenziale, ormai consolidato nella giurisprudenza d'appello, secondo cui *“Nei casi di compensi erogati dalla pubblica Amministrazione (nella specie per effetto di provvedimento di incarico dirigenziale illegittimo), nella determinazione del danno erariale viene in rilievo l'esborso da parte della*

Amministrazione stessa di una spesa indebita, e non quest'ultimo depurato delle trattenute previdenziali e fiscali operate in sede di liquidazione". Nella medesima decisione ha poi chiarito, in riferimento alla quantificazione del danno che "Il principio della compensatio lucri cum damno, introdotto nella disciplina della responsabilità amministrativa per danno all'erario dall'art. 1, comma 1 bis, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, presuppone che il vantaggio sia riconducibile in termini causali alla medesima condotta di danno. Conseguentemente il conferimento di una posizione stipendiale in deroga alla disciplina vigente per la legittimità del sinallagma contrattuale e, conseguentemente, per la legalità dell'an e del quantum del trattamento economico, proprio perché contrario a precetti imperativi, è inidoneo a configurare una utilitas consistente nell'espletamento dell'attività lavorativa".

In tale linea interpretativa si colloca anche App. Sicilia n. 3 del 2018, in materia di determinazione del danno indiretto conseguente al risarcimento pagato dall'ente ad una impresa illegittimamente esclusa, ha ritenuto che il danno effettivamente risarcibile in ragione dell'applicazione del criterio della *compensatio lucri cum damno* va individuato anche in relazione al risparmio di spesa che era stato oggettivamente conseguito dalla medesima P.A. in ragione dell'illegittima aggiudicazione dell'appalto ad altra ditta ad un prezzo inferiore.

In materia delle scelte discrezionali si segnala Sez. I n. 148 del 2018, con la quale, è stato ribadito, anche in forza di giurisprudenza consolidata, che il Magistrato contabile può sindacare la legittimità della spesa pubblica non solo alla luce di regole giuridiche ben individuate, ma anche in ragione di parametri obiettivi valutabili *ex ante*, quali la congruità, la logicità, la razionalità, l'efficacia, l'economicità, la ragionevolezza e la proporzionalità, criteri in base ai quali riscontrare la coerenza della scelta rispetto ai fini di pubblico interesse che ne contrassegnavano la relativa funzione.

Così, il sindacato giudiziale contabile, che si esercita nei confronti dei pubblici poteri e della discrezionalità amministrativa, nonché dei frequenti interventi di natura privatistica delle Pubbliche Amministrazioni, non è limitato infatti alla mera verifica della conformità dell'azione alla legislazione vigente, ma si esprime anche nella direzione di un controllo sull'eccesso, sull'abuso e sullo sviamento di potere, giacché ogni potere, va esercitato in maniera funzionale, corretta, coerente con i principi generali dell'ordinamento giuridico e con quelli speciali della singola disciplina.

Con riferimento agli elementi di giudizio necessari alla valutazione di gravità della colpa, si segnala Sez. II n. 650 del 2018, che affronta il tema dell'esigibilità di un comportamento da parte di un agente pubblico nel caso le regole di condotta e valutative siano state preconfezionate. In questo caso la Sezione ha ritenuto che *"deve escludersi la ragionevole esigenza, da parte del legale rappresentante di una società, avente il ruolo di "soggetto attuatore dell'intervento", di una condotta antagonista rispetto ad un indirizzo definito attraverso meticolose procedure di valutazione, operate a livelli sovraordinati rispetto a quello dell'agente, nonché di comportamenti efficacemente reattivi al manifestarsi del mutamento della connotazione strutturale del sistema (nella specie si trattava della realizzazione di un sistema di trasporto rapido di un capoluogo di regione e si era passati da un progetto a permanente guida vincolata ad uno a guida assistita solo in fase di accosto in banchina)".*

In materia di prescrizione, infine, si segnalano due arresti della Sez. II che affrontano il tema dell'individuazione dell'*exordium praescriptionis*, indicando quali requisiti concorrenti quello della conoscibilità dell'esistenza fenomenica del fatto lesivo e quello della sua qualificazione quale danno ingiusto, elemento quest'ultimo la cui carenza determina il sussistere di un impedimento giuridico al decorrere del termine prescrizione. Una declinazione di tali principi si ha in Sez. II n. 592 del 2018, a mente della quale *"La decorrenza della prescrizione nel giudizio di responsabilità promosso a carico di consiglieri regionali e capi gruppo, è stata individuata nella scadenza del termine previsto per l'espletamento del controllo sul rendiconto presentato da questi ultimi, venendo in rilievo non una responsabilità contabile, ma quella del funzionario delegato a pagare spese sopra apertura di credito"*.

In ideale linea di continuità con i principi sopra richiamati Sez. II n. 722 del 2018, in riferimento all'esordio del termine prescrizione in caso di occultamento doloso del danno, ha ritenuto che *"In materia di decorrenza della prescrizione per occultamento doloso del danno, l'azione contabile può essere iniziata non allorché il fatto viene meramente scoperto, ma solo da quando esso assume una sua concreta qualificazione giuridica, atta ad identificarlo come presupposto di una fattispecie dannosa, ciò che avviene - normalmente - al momento dell'emissione del decreto di rinvio a giudizio in sede penale, non assumendo rilievo l'eventuale notizia del fatto - anche in capo ad altri soggetti, per esempio la stessa Amministrazione danneggiata - ovvero precedenti indagini conoscitive non comportanti una conoscenza affidabile dei fatti medesimi e delle componenti del danno. L'azione di responsabilità amministrativa è, quindi, oggettivamente condizionata da un impedimento di carattere giuridico e non di mero fatto fin tanto che non sia conosciuta e qualificata la condotta illecita e dannosa"*.

Numerose, infine, sono le figure sintomatiche di danno erariale trattate nel corso dell'anno in sede di gravame; tra queste si evidenziano:

- Sez. II n. 733 del 2018, particolarmente significativa, per la novità e particolarità dell'ipotesi di danno affrontata in tema di risarcibilità del danno ambientale ove rientrante nella giurisdizione contabile.

In tali ipotesi, l'art. 311 (*"Azione risarcitoria in forma specifica"*) del d.lgs. n. 152 del 2006 - T.U. Ambiente, e successive modifiche e integrazioni, nella formulazione attualmente vigente, impone - come regola - il ripristino della situazione *quo ante* a spese del danneggiante e solo ove questa si riveli inidonea e/o impossibile, il risarcimento per equivalente pecuniario. Pertanto, nel solo caso in cui l'effettivo ripristino o l'adozione di misure di riparazione complementare o compensativa risultino in tutto o in parte omessi, impossibili o eccessivamente onerosi ai sensi dell'articolo 2058 del codice civile o comunque attuati in modo incompleto o difforme rispetto a quelli prescritti, il danneggiante è obbligato in via sostitutiva al risarcimento per equivalente patrimoniale;

- App Sicilia n. 1 del 2018, nell'esaminare un'ipotesi di responsabilità connessa alla violazione del patto di stabilità interno, ha affermato sussistere la responsabilità del dirigente dell'ente locale soggetto al patto di stabilità interno che ha stipulato un contratto a tempo pieno ed indeterminato in violazione del divieto di assunzione posto agli enti che non hanno rispettato i limiti contabili del patto in questione. Il relativo danno, determinato in misura corrispondente alle retribuzioni erogate, va addebitato al responsabile con solo riferimento all'importo corrisposto nelle annualità rispetto alle quali risulta l'effettivo sfioramento del limite imposto dal patto;

- Sez. III n. 376 del 2018 che, nel rigettare l'appello proposto da una sovrintendente condannata in primo grado, ha analizzato il tema dell'illegittimo affidamento a soggetti privati di spazi museali;

- Sez. II n. 776 del 2018 relativa ad un'ipotesi di danno derivante dall'acquisto di pacchetti azionari.

L'acquisto da parte di una Camera di commercio di un pacchetto azionario di una società ad un prezzo significativamente superiore a quello pagato, nello stesso periodo, per l'acquisto di un pacchetto azionario di consistenza identica della medesima società, e la remunerazione riconosciuta all'Advisor utilizzato nell'operazione, notevolmente maggiore a quella corrisposta da altra Camera di commercio per compiti equivalenti, configurano pregiudizio erariale di cui debbono rispondere gli organi che abbiano dato concorso alla procedura;

- Sez. III Sent. n. 449 del 2018, in materia di presupposti, condizioni e limiti di configurabilità del danno erariale conseguente alla lesione dei principi dell'evidenza pubblica (c.d. danno alla concorrenza).

Il danno erariale che con formula di sintesi viene chiamato "danno alla concorrenza" discende certamente dalla lesione dei principi costituzionalmente tutelati dagli artt. 41 e 97 e dalla legge n. 241 del 1990 e s.m.i., e realizza un *vulnus* ai valori dell'economicità, dell'efficacia e dell'efficienza dell'attività amministrativa – che rappresentano ormai i profili di maggior rilievo della "legalità sostanziale" del sistema giuscontabile.

Colto dall'angolo visuale della P.A., il danno alla concorrenza rappresenta una lesione del patrimonio pubblico che consegue al mancato risparmio derivante dall'omesso ricorso alle regole dell'evidenza pubblica che, come quota percentuale di mancato ribasso, viene ingiustamente perduta, in misura percentuale, su ogni singolo (maggiore) pagamento che viene effettuato.

Al pari delle altre figure di danno erariale, però, il danno alla concorrenza non può discendere dalla mera inosservanza delle regole dell'evidenza pubblica, ma è necessario che l'esistenza e la consistenza del "*saldo differenziale*" tra l'importo della spesa effettuato e quello che si sarebbe erogato a seguito dell'esperimento delle procedure di evidenza pubblica siano fatti (principali) debitamente provati e non soltanto oggetto di mera allegazione;

- Sez. II n. 568 del 2018, secondo cui l'esercizio abusivo della professione medica, oltre a integrare la fattispecie delittuosa di cui all'articolo 348 c.p., determina che gli emolumenti stipendiali erogati a fronte dello svolgimento dall'attività illecita e percepiti fraudolentemente rappresenta ad un tempo l'ingiusto profitto per l'agente e il danno per lo Stato, consistente nell'esborso di pubblico denaro in cambio di servizi espletati da soggetto non qualificato. Sussiste, pertanto, il danno erariale derivante dall'indebita percezione di emolumenti retributivi a seguito di illecito esercizio (nella specie per oltre ventiquattro anni) della professione medica da parte di soggetto privo di laurea, e, *a fortiori*, di abilitazione e di iscrizione all'Ordine dei medici, che aveva falsificato il diploma di laurea, il titolo di abilitazione professionale e l'attestato di iscrizione all'Ordine dei medici;

- Sez. II n. 771 del 2018 in materia di conferimento di incarico dirigenziale a soggetto sprovvisti dei requisiti.

Al riguardo, osserva la Sezione, le previsioni del d.lgs. n. 165/2001 integrano principi generali che necessariamente permeano ogni manifestazione dell'organizzazione del rapporto di lavoro e di impiego delle amministrazioni pubbliche e, quindi, anche delle Aziende Sanitarie Provinciali -ASP; per l'accesso agli incarichi di livello dirigenziale, pertanto, è richiesto il possesso del diploma di laurea, alla stregua degli articoli 19, c. 6, ultimo periodo, e 28 del citato testo legislativo. Conseguentemente configura condotta antigiuridica dalla quale discende danno per l'erario, il conferimento di un incarico dirigenziale ad un soggetto privo della laurea.

Nel medesimo contesto operativo di riferimento Sez. II n. 689 del 2018 ha ritenuto che *“il conferimento dell'incarico di direttore amministrativo di una ASL a un soggetto privo del requisito previsto dall'articolo 3, comma 7, del d.lgs. n. 502 del 1992 consistente nello svolgimento per almeno cinque anni di una qualificata attività di direzione tecnica o amministrativa in strutture sanitarie di almeno di media dimensione (nella specie un Magistrato), determina l'illeceità dell'affidamento e il conseguenziale danno erariale pari alle retribuzioni corrisposte”*;

- Sez. II n.428 del 2018 che ha affrontato il tema del danno indiretto per risarcimento causato da condotte di mobbing.

La Sezione al riguardo ha in primo luogo affermato che in virtù del principio di autonomia tra l'azione civile e quella di responsabilità amministrativa, va disconosciuta qualsiasi efficacia vincolante alla pronuncia di condanna emessa nel giudizio civile fra un pubblico dipendente e l'amministrazione di appartenenza, in quanto la prima riguarda una responsabilità di natura privatistica, mentre la seconda si ricollega al rapporto di servizio di natura pubblicistica tra l'amministrazione e il dipendente che abbia, direttamente o indirettamente, recato danno all'erario. Pertanto, non sussiste la responsabilità amministrativa del dirigente di un ufficio pubblico per danno indiretto da mobbing, allorquando sia prospettata la mera illegittimità degli atti adottati nei confronti di un dipendente nell'ambito di scelte discrezionali e in assenza di concreti elementi idonei a dimostrare l'esistenza effettiva di un univoco disegno vessatorio o marginalizzante in suo danno.

Quanto poi ai connotati della condotta di mobbing, la Sezione ha chiarito che *“Il mobbing designa un complesso fenomeno consistente in una serie di atti o comportamenti vessatori, protratti nel tempo, posti in essere nei confronti di un lavoratore da parte dei componenti del gruppo di lavoro in cui è inserito o dal suo superiore gerarchico, caratterizzati da un intento di persecuzione ed emarginazione finalizzato all'obiettivo primario di escludere la vittima dal gruppo. In mancanza di uno dei suddetti presupposti, sia sotto il profilo oggettivo che sotto quello soggettivo, non può configurarsi la condotta persecutoria e, quindi, il danno erariale”*;

- Sez. III n. 315 del 2018 in tema delle irregolarità dannose dipendenti dalle c.d. “stabilizzazioni”, con le sentenze nn. 111e 358, tutte pubblicate nell'anno 2018, la Sezione ha trattato il”, la Sezione ha incidentalmente affrontato il tema di una “transazione” dalla quale era derivata la stabilizzazione di un dipendente ex art. 110 Tuel. La “transazione” è stata ritenuta illegittima per la indisponibilità del diritto oggetto della stessa.

Diverse decisioni hanno poi riguardato i Gruppi consiliari regionali ed in particolare la responsabilità per danno erariale dei capigruppo dei consiglieri regionali nel caso di mancata o insufficiente documentazione delle spese rimborsate dalla regione ovvero di disconoscimento del nesso funzionale tra l'esercizio

dell'attività del gruppo e le finalità ad esso inerente (Sez I nn. 103, 176, 177, 267, 268, 284, 291, 414 del 2018; Sez II n. 344 del 2018).

In generale, con riferimento ai fondi erogati ai consiglieri regionali, la giurisprudenza d'appello ritiene rispondere a principi consolidati e immanenti nell'ordinamento, anche con riferimento agli istituti che disciplinano ipotesi di sostituzione nell'attività giuridica (ad es. il mandato), che il beneficiario di un contributo pubblico vincolato nello scopo, resti assoggettato all'obbligo di "dar conto" del relativo impiego dimostrando di aver utilizzato le risorse della collettività in modo coerente con le finalità imposte dalla legge

In tale prospettiva sussiste in capo al percettore-componente del Gruppo l'onere di provare, già in sede amministrativa (stante le disposizioni regolamentari ed in alcuni casi degli statuti dei Gruppi consiliari stessi in tal senso), non solo l'an della spesa sostenuta, ma anche il quomodo della stessa in termini di rispondenza della causale dell'esborso alle finalità connesse al mandato consiliare.

Il particolare rapporto giuridico che si instaura nell'ambito della gestione di tale tipologia di risorse pubbliche influenza anche il conformarsi dei profili sostanziali della relativa responsabilità. In tal senso, Sez. II n. 592 del 2018 ha affermato che gli organi di revisione e gli uffici di presidenza della regione sono esenti da responsabilità con riferimento all'illecito utilizzo dei fondi regionali, in considerazione della diacronicità del loro "intervento" rispetto a quello "gestionale" di spendita del denaro assegnato al gruppo, tenuto conto che il loro controllo sui rendiconti viene esercitato quando il danno è già stato realizzato.

Alcune decisioni significative hanno riguardato il cattivo utilizzo di contributi pubblici.

In particolare:

- Sez. I n. 219 del 2018 ha confermato la sentenza il Giudice territoriale per la regione Calabria che, in parziale accoglimento alla domanda della Procura regionale (avanzata per un complessivo danno di euro 1.730.146,77), ha condannato la società convenuta e il suo rappresentante legale al pagamento di complessivi euro 1.000.000,00 in favore di AGEA (Agenzia per le erogazioni in agricoltura. La vicenda ha riguardato l'indebita percezione da parte di un'impresa s.a.s., dedita alla coltura olivicola, di contributi Agea, percepiti sulla base di scritture e documenti ideologicamente falsi presentati all'Agea per l'ottenimento della sovvenzione in questione, con conseguente *"...mancato raggiungimento, da parte della ditta beneficiaria dei contributi pubblici di cui trattasi, degli scopi di programma nonché dello sviamento dal pubblico interesse..."*;

- Sez. I n. 220 del 2018, in analoga vicenda concernente una società (e i suoi rappresentanti legali), beneficiaria di contributi pubblici in materia di mantenimento dei livelli occupazionali, ha confermato la condanna di prime cure, disattendendo nello specifico, *"l'assunto secondo cui non poteva essere considerata foriera di danno erariale la posizione dell'imprenditore che non riesce a rispettare il livello occupazionale per cause estranee alla sua volontà (quali le dimissioni volontarie dei neoassunti)..."*. Ha ritenuto il giudice d'appello che *"...si tratta di un argomento del tutto privo di fondamento perché riconosce all'impossibilità di trattenere in servizio quei soggetti che, per ragioni personali, avevano interrotto il rapporto lavorativo una valenza inibitoria di qualsiasi attività e/o intervento necessario cui era tenuto il destinatario del beneficio per reintegrare le condizioni minime di copertura occupazionale (il*

che, in sostanza, rappresenta il fine pubblico che sottende la normativa di riferimento). Viceversa è emerso evidente l'inescusabile inerzia della Società destinataria del contributo, e per essa dei suoi organi rappresentativi, che, verificatosi l'evento, avevano il preciso obbligo di provvedere a mantenere quella misura occupazionale minima attraverso nuove assunzioni, secondo la corretta ratio della disciplina di settore. E' questo in realtà che configura l'inescusabile inadempimento degli obblighi normativi e contrattuali che sono stati contestati dall'attore e che configurano la responsabilità dolosa che deve essere posta a carico di tutti gli appellanti incidentali come causativa di danno erariale anche per la parte di contributo esclusa dal primo giudice".

Sempre in tema di utilizzo di fondi pubblici per fini diversi da quelli previsti, si richiamano:

- Sez I sentenza n. 431 del 2018, la Sezione ha sottolineato la sussistenza della giurisdizione contabile, nel caso in cui si controversa di illecito utilizzo di fondi pubblici, non solo nei confronti dell'ente beneficiario degli stessi, ma anche di un amministratore di un ente privato destinatario di un contributo pubblico utilizzato per fini diversi da quelli previsti, nel caso in cui sia provata dal requirente una concreta partecipazione al fatto dannoso di questi ultimi, attraverso comportamenti commissivi od omissivi diretti all'ottenimento dei contributi in assenza delle condizioni previste ovvero all'uso degli stessi per finalità diverse dai fini pubblici cui i fondi erano indirizzati;

- Sez. II n. 547 del 2018, che ha affermato che *"La parziale realizzazione del programma assistito da contribuzione pubblica, non elide, né attenua l'effettivo svuotamento del fine pubblico e con esso anche il danno erariale che ne consegue in misura pari all'intero finanziamento ricevuto, posto che il soddisfacimento dell'interesse pubblico deriva dalla realizzazione del progetto, fatto proprio dall'Amministrazione, secondo le indicazioni programmatiche da essa definite; laddove non è possibile ritenere siffatta realizzazione in presenza di opus diversi, parziali o senza titolo legittimo, di modificazioni sostanziali del programma, ovvero di accertata non ammissibilità di spese in quanto non rispondenti ad effettive prestazioni remunerate"*;

- Sez. II n. 73 del 2018, secondo la quale *"Le finalità e gli obiettivi perseguiti dal legislatore attraverso le agevolazioni finanziarie di cui alla l. n. 488/1992 sono quelle di incentivare l'attività produttiva in aree depresse del paese; pertanto, qualora il finanziamento sia impiegato per un fine diverso rispetto a quello di attuare il programma produttivo ovvero non sia avviata l'attività imprenditoriale, ne consegue un danno per l'ente pubblico anche sotto il profilo dell'aver sottratto ad altri soggetti il contributo pubblico.*

Costituisce indice sintomatico dello svuotamento di risorse pubbliche di cui ai contributi ex l. n. 488/1992 il "fittizio" apporto di capitale proprio, realizzato mediante versamenti in conto "futuro aumento di capitale", in quanto essi sono effettuati nella previsione di una successiva delibera di aumento di capitale (cd. "versamenti targati") e, dunque, non garantiscono la partecipazione del socio al capitale di rischio".

In relazione al danno all'immagine, la giurisprudenza d'appello ha confermato la distinzione tra danno all'immagine derivante dalla commissione di un reato e quello conseguente alla falsa attestazione della presenza in servizio; a tal riguardo si segnalano:

- Sez II n. 329 del 2018, per la quale *"Risponde di danno all'immagine il direttore di un ufficio dell'Agenzia delle entrate, condannato in sede penale con sentenza irrevocabile per il reato di concussione per induzione, di cui al previgente art. 317 c.p., posto che la condotta*

illecita appare di per sé idonea a provocare quale conseguenza negativa, ampiamente prevedibile e presumibile alla stregua dell'id quod plerumque accidit, l'offuscamento del prestigio dell'Amministrazione finanziaria";

- Sez. I n. 35 del 2018, con la quale è stata confermata la condanna per danno all'immagine dello Stato, a carico del Presidente del magistrato alle acque di Venezia, in conseguenza di illeciti penali commessi da quest'ultimo, in relazione ai lavori di realizzazione del sistema di difesa di Venezia dalle acque alte (c.d. MOSE). In sentenza si è sottolineato, tra l'altro, come nessuna rilevanza assume, al fine dell'azionabilità del danno in questione, l'avvenuta abrogazione, ad opera dell'articolo 4 n. 1 lett. g) delle norme transitorie del codice di giustizia contabile, dell'art. 7 della legge n. 97/2001 che, in combinato disposto con l'articolo 17, comma 30 ter del dl. n. 78 2009, poneva l'esistenza di una sentenza irrevocabile di condanna per i delitti contro la pubblica amministrazione, quale condizione per l'esercizio dell'azione di responsabilità per danno all'immagine di enti pubblici. Ciò sia per la natura sostanziale di tale ultima disposizione che ne consente l'applicazione ai fatti posti in essere precedentemente all'entrata in vigore del codice di giustizia contabile, sia in quanto l'articolo 51, comma 7, di quest'ultimo fa, tutt'ora, riferimento, ai fini della perseguibilità del danno in questione, ad una sentenza irrevocabile di condanna per delitti commessi a danno di pubbliche amministrazioni, con una formulazione più ampia rispetto a quella prevista nel precedente ordinamento;

- App. Sicilia n. 72 del 2018, che in tema di quantificazione del danno all'immagine ha ritenuto che *"il danno all'immagine, per le pubbliche amministrazioni, consiste nella lesione del diritto alla loro identità personale, del loro buon nome, della loro reputazione e credibilità, in sé considerate, ed è tutelato, principalmente, dall'art. 97 della Costituzione; in proposito, la Corte di Cassazione (ex multis Sezione III civile, sentenza n. 12929 del 04.06.2007) ha sostenuto che la lesione del diritto della persona giuridica all'integrità della propria immagine è causa di danno non patrimoniale, risarcibile ai sensi dell'art. 2059 c.c.*

Il danno all'immagine, poi, anche se non comporta apparentemente una diminuzione patrimoniale alla pubblica amministrazione, è suscettibile di una valutazione economica finalizzata al ripristino del bene giuridico leso.

La quantificazione del danno all'immagine possa avvenire in via equitativa, ai sensi dell'art. 1226 del c.c., che i parametri, per tale quantificazione, devono essere forniti ovviamente dall'attore pubblico e che il Giudice, in aggiunta, può anche avvalersi dei fatti notori (art. 115, comma 2, c.p.c.) e delle presunzioni (2727 ss c.c.). In tema di quantificazione del danno all'immagine, è intervenuto il legislatore che, nel comma 1 sexies dell'art. 1 della legge n. 20/1994 - aggiunto dal comma 62 dell'art. 1 della legge 6 novembre 2012, n. 190, in vigore dal 28 novembre 2012 – che si ritiene abbia valenza sostanziale e non processuale, in quanto introduttiva di una presunzione iuris tantum in ordine alla quantificazione del danno arrecato al pubblico erario, e, pertanto, vada applicata alle sole fattispecie realizzatesi dopo l'entrata in vigore della legge n. 190/2012 in conseguenza, per i fatti di causa, che, nella loro realtà fenomenica, si sono verificati antecedentemente all'entrata in vigore della novella, il nuovo criterio di liquidazione, peraltro, a carattere meramente indicativo per il Giudice in quanto suscettibile di essere superato dalla prova contraria e dal limite intrinseco della norma stessa, non può trovare applicazione; tuttavia, da esso, il Giudice può trarre utili spunti al fine di quantificare, in via equitativa, il danno all'immagine";

- App Sicilia n. 177 del 2018, che ha chiarito come l'obbligo del risarcimento del danno all'immagine della P.A., correlato ad episodi di assenteismo fraudolento, si configura come fattispecie peculiare tipizzata dal legislatore, essendo espressamente prevista dall'art. 55-quinquies del D.L.vo n.165/2001, ossia da una normativa speciale e successiva rispetto a quella dettata, in linea generale, dall'art. 17, comma 30-ter, del D.L. n.78/2009, conv. in L. n.102/2009, per cui non è indispensabile, ai fini della risarcibilità in questione, la circostanza che il fatto illecito abbia avuto ampia risonanza sui "mass media" (stampa, televisioni, reti d'informazione "on line" ecc.);

- Sez. III Sent 203 del 2018 sulla natura, struttura e funzione della ipotesi di responsabilità amministrativa prevista dall'articolo 55 quinquies, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001 e s.m.i. e dei suoi rapporti con la responsabilità penale nel contesto del rispetto del principio del *ne bis in idem*.

La Sezione ha rilevato come l'ipotesi di responsabilità per assenteismo, nella quale la misura della condanna è riparametrata – come in ogni responsabilità risarcitoria – all'importo del danno subito dall'amministrazione, non costituisce un'ipotesi sanzionatoria, collocandosi, invece, nell'ambito della responsabilità amministrativa, richiamando sul punto unanime giurisprudenza di questa Corte dei conti (v. per tutte SSRR n. 28/2015/QM; Corte EDU, sent. del 13.05.2014, Rigolio vs Italia).

Ciò posto, la Sezione ha escluso il configurarsi di un'ipotesi di *bis in idem* con la condanna penale, alla quale era conseguita anche la confisca, alla stregua sia dei principi affermati da C. cost. n. 102 del 2016, sia dei c.d. *Engel's criteria*, nonché dei criteri della c.d. *close connection* recente esaminati dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 43 del 2018.

A tale stregua, la Sezione ha ritenuto non prospettabile una situazione di *bis in idem* nel caso in esame in quanto i beni confiscati nell'ambito del giudizio penale non erano stati acquistati dal patrimonio dell'Ente pubblico danneggiato, rimanendo pertanto non ristorato il patrimonio dell'ente che aveva subito la diminuzione patrimoniale ingiustificata.

Anche in materia processuale la giurisprudenza del giudice d'appello ha avuto modo di intervenire per chiarire alcuni significativi aspetti della regola processuale contabile, soprattutto in relazione ai nuovi temi interpretativi originati dall'entrata in vigore del codice di giustizia contabile quali il regime processuale; i criteri di riparto della competenza territoriale; il regime degli atti di gravame; le parti in appello.

L'esame delle decisioni concernenti tematiche processuali afferenti ai profili della giurisdizione segnala un'interessante decisione in materia di *translatio iudicii* dal giudice ordinario civile ed il giudice contabile prevista dall'art. 59 della L.69/2009 (ora art. 17 c.g.c.) (c.d. *translatio* in entrata).

Sez. III, n. 464 del 2018 affronta, per la prima volta in appello, la questione, affermando i seguenti principi:

1.- Nel giudizio di responsabilità amministrativa dinanzi alla Corte dei conti, il termine perentorio fissato dalla legge per la *translatio iudicii* (59 della L.69/2009, o art. 17, c.g.c.) si intende rispettato nel momento in cui si è determinata, con il deposito dell'atto di riassunzione o riproposizione, la pendenza del processo.

2.- Nel caso in cui venga affermata in modo definitivo la giurisdizione di responsabilità della Corte dei conti in relazione ad una causa proposta davanti ad

altro giudice, al fine della *translatio iudicii* (in entrata) è sufficiente il deposito dell'atto di riassunzione o riproposizione, non rivelandosi necessaria la previa emissione dell'invito a dedurre e quindi una fase preprocessuale.

Ed infatti la fase preprocessuale, che si chiude con l'archiviazione o con l'emissione dell'invito a dedurre (che a sua volta "è suscettibile di mettere capo all'instaurazione di un giudizio ovvero all'archiviazione"), è ben distinta dalla "causa" e può esserne il prodromo o può non esserlo in caso di archiviazione; in ogni caso è "altro" rispetto al processo da trasferire.

Tale fase costituirebbe, in caso di riassunzione ex art. 59 L.69/2009, una innegabile soluzione di continuità tra la domanda formulata nel giudizio a quo e quella – necessariamente la stessa – che deve essere proposta nel giudizio *ad quem*.

Tale regola vale anche nelle ipotesi nelle quali la migrazione del giudizio avvenga tra ambienti processuali diversi, in quanto segnati da differenze nel *petitum* e nella *causa petendi*, implicanti in tal caso non una riassunzione ma una "riproposizione" e adattamento, nei limiti dell'emendatio, della domanda originaria.

Sempre in tema di giurisdizione si segnala:

- Sez. II n. 526 del 2018 che ha negato la giurisdizione contabile sull'azione risarcitoria promossa nei confronti di un dipendente della Fondazione Teatro Regio di Parma, in quanto trattasi di fondazione di diritto privato, priva dei requisiti della società in house, alla stregua dei principi enunciati in materia dalla Corte di cassazione;

- Sez. II n. 587 del 2018 che ha affermato che configura ipotesi di responsabilità erariale soggetta alla giurisdizione della Corte dei conti, stante la natura di danno erariale dei compensi percepiti presso altri datori di lavoro l'omesso riversamento disciplinato dall'art. 53, comma 7, del d.lgs. n. 165/2001, vigente prima della modifica intervenuta con il comma 42 dell'art. 1 della legge n. 190/2012, che ha aggiunto il comma 7 bis al predetto articolo;

- Sez. II n. 597 del 2018 secondo la quale va affermata la giurisdizione del giudice contabile nei confronti di una società privata di capitali destinataria di fondi pubblici e del suo amministratore e rappresentante legale in quanto soggetto cui si imputa un uso illecito dei contributi.

Affronta le problematiche concernenti il riparto di competenza territoriale Sez II n. 565 del 2018, chiarendo che "*A fronte di fatti causativi che non vanno ad incidere e neppure minimamente a sfiorare il territorio regionale nel quale l'evento dannoso si registra, la competenza territoriale deve essere determinata non con riferimento al luogo di produzione del danno erariale nella considerazione che vi ha sede il soggetto pubblico che ha disposto l'esborso finanziario a carico dell'erario, rilevando, invece, quello in cui l'attività di gestione contestata è stata realizzata*".

Con riferimento alle parti del processo ed in particolare con riferimento alla posizione processuale del pubblico ministero nei giudizi dinanzi alla Corte dei conti, particolare significato assume App. Sicilia n. 47 del 2018, che ha affrontato la ricostruzione sistematica del ruolo e dei poteri del pubblico ministero in caso di appello nell'interesse della legge previsto dall'art. 171, c.g.c. che, in materia pensionistica, abilita il pubblico ministero a "*ricorrere in via principale innanzi alla Sezioni giurisdizionali d'appello al fine di tutelare l'interesse oggettivo alla realizzazione dell'ordinamento giuridico, impedire la violazione della legge nell'applicazione di principi di diritto ed ottenerne l'interpretazione uniforme*".

La decisione ha chiarito che il Pubblico Ministero (che viene ad assumere una veste di “parte meramente formale”) non può intervenire nell’ambito del processo pensionistico di competenza della Corte dei Conti (in cui le parti sostanziali, pubbliche e private, si trovano ad operare su un piano di perfetta “parità” tra di loro) allo scopo di tutelare un interesse concreto, di cui sia titolare un determinato Organo od Ente della P.A. od una parte privata, ma esclusivamente al fine di salvaguardare, ove ne sussista oggettivamente l’ineludibile ed impellente necessità, i superiori interessi generali alla corretta applicazione della legge ed alla piena attuazione dei principii fondamentali dell’ordinamento giuridico, rispetto ai quali non risulta ragionevolmente possibile individuare uno specifico soggetto titolare; in tale peculiare ottica, il Pubblico Ministero può, dunque, proporre ricorso alla competente Sezione Giurisdizionale d’Appello avverso una sentenza di primo grado in materia pensionistica non già per stigmatizzare qualsiasi ipotetico “errore di diritto” in essa ravvisabile (la cui eventuale rimozione resta, ovviamente, riservata all’iniziativa processuale della “parte sostanziale” direttamente interessata) ma soltanto nei casi eccezionali in cui la decisione risulti radicalmente viziata da un’interpretazione palesemente abnorme ed irrazionale della normativa vigente o da una sua applicazione del tutto arbitraria rispetto alla fattispecie concreta dedotta in giudizio o da un’immotivata ed ingiustificabile divergenza da basilari principii giurisprudenziali, da tempo consolidatisi ed eventualmente avallati da pronunzie emesse dal competente Organo di nomofilachia.

In tema di condizioni d’ammissibilità della integrazione del contraddittorio da parte del giudice, Sez. II n. 597 del 2018, ponendosi nel solco di una ormai consolidata giurisprudenza d’appello, ha stabilito che *“Ai sensi dell’articolo 83 del codice di giustizia contabile il giudice tiene conto dell’apporto nella produzione del danno dei soggetti non convenuti in giudizio ai fini della determinazione della minor somma da porre a carico dei condebitori nei confronti dei quali pronuncia sentenza. Conseguentemente deve essere respinta la richiesta di integrazione del contraddittorio nei confronti di soggetti rimasti estranei alla controversia, posto che il giudizio di responsabilità amministrativa non annovera ipotesi di litisconsorzio necessario”*.

Numerosi gli interventi del giudice d’appello che chiariscono alcuni profili concernente il regime degli atti di gravame alla luce del codice di giustizia contabile.

Tra queste, Sez. III n. 215 del 2018 è intervenuta in materia di forme dell’appello in relazione alla previsione di cui all’art. 190, c.g.c., secondo la quale *“l’appello si propone con citazione contenente le indicazioni prescritte dall’art. 86 e deve essere motivato”*.

La questione lo scrutinio di validità di un appello che, non contenendo le indicazioni prescritte dall’art. 86 ossia l’invito al convenuto a comparire all’udienza che verrà fissata dal presidente della sezione è stato rinnovato dalla parte, con integrazione dell’atto di gravame con dette indicazioni, al fine di evitare la possibile nullità.

La Sezione ha precisato che, a differenza di quanto previsto nel processo civile (artt. 163 e 164 c.p.c.), l’art. 86 non prevede l’indicazione del giorno dell’udienza di comparizione quale elemento della vocatio in ius la cui mancanza è sanzionata con nullità (v. nel processo civile l’art. 164, comma 1, c.p.c.): ciò è dimostrato dal tenore letterale dell’art. 86, comma 3 e 4, c.g.c..

Infatti, a differenza del processo civile, che è strutturato su di una vocatio in ius ad udienza fissa, la tecnica d’introduzione del giudizio contabile di prime cure è

modellata sui paradigmi della *vocatio iudicis*. Per tale ragione l'art. 86 prevede unicamente un invito a comparire, la cui mancanza non è sanzionata da nullità, in quanto l'udienza di comparizione – discussione è fissata dal giudice adito (art. 88, c.g.c.) e non indicata dalla parte nell'atto introduttivo del giudizio. Ciò comporta che, in caso di mancato rispetto dei termini di comparizione (90 o 150 giorni), lo stesso giudice provvede ad una nuova fissazione dell'udienza, come previsto dall'art. 86, comma 10, c.g.c., norma applicabile alle impugnazioni ex art. 7, comma 1, c.g.c.

Analogamente, infatti, accade nel giudizio d'appello. Questo, ancorchè introdotto con una vera e propria *vocatio in ius*, ossia mediante citazione notificata all'appellato, impone comunque alla parte di chiedere al giudice la fissazione dell'udienza (art. 181 c.g.c.) e di notificare il medesimo decreto nel termine stabilito dal giudice (art. 182, c.g.c.), in quanto – si ribadisce – il sistema processuale contabile non prevede la *vocatio in ius* ad udienza fissa.

Così, il riferimento alle “indicazioni previste dall'art. 86” contenuto nell'art. 190 c.g.c. rimane da intendersi come riferito alle lett. a) e b) dell'art. 86 c.g.c. (indicazione del giudice e anagrafica del convenuto), attesi – sul piano della *editio actionis* – i noti limiti dell'effetto devolutivo dell'appello (artt. 193 e 194 c.g.c.) e l'ormai intervenuta preclusione delle allegazioni e deduzioni assertive e probatorie in prime cure.

Quanto all'ammissibilità dell'appello, Sez. II n. 24 del 2018, riassumendo l'indirizzo univoco del giudice d'appello, ha ribadito la necessità dei quattro profili in cui si articola l'appello: volitivo, argomentativo, censorio, causale, requisiti che comunque si riconnettono, nella loro attuazione, al generale principio di sinteticità e chiarezza degli atti processuali previsto dall'art. 5, comma 2, del c.g.c..

In tale prospettiva, ha chiarito la Sezione, “L'articolo 190 del codice di giustizia contabile, approvato con d.lgs. n. 174 del 2016 stabilisce, al pari dell'articolo 342 c.p.c., che l'appello deve essere motivato e che la motivazione deve contenere, a pena d'inammissibilità, la specificazione delle ragioni in fatto e in diritto sulle quali si fonda il gravame con l'indicazione: a) dei capi della decisione che si intende appellare e delle modifiche che vengono richieste alla ricostruzione dei fatti compiuta dal giudice di primo grado; b) delle circostanze da cui deriva la violazione della legge e della loro rilevanza ai fini della decisione impugnata. Per la rituale impugnazione di una sentenza, quindi, non è sufficiente che nell'atto d'appello sia manifestata una volontà in tal senso (parte volitiva), ma è necessario che sia contenuta una parte argomentativa che, contrapponendosi alla motivazione della sentenza, con espressa e motivata censura, miri a incrinare il fondamento logico-giuridico, essendo necessario che l'appello faccia riferimento critico agli specifici contenuti argomentativi della decisione impugnata. Pertanto è inammissibile l'atto di appello privo di critica alle statuizioni della sentenza impugnata, e al percorso logico giuridico seguito dal primo giudice, limitato a riprodurre i contenuti della memoria di costituzione in primo grado (nella specie il gravame risultava essere, anche stilisticamente e verbalmente, una copia fedele della memoria di prime cure, stante la piena coincidenza dei paragrafi, dei capoversi, delle tabelle ivi riprodotte e, spesso, anche della numerazione delle pagine)”.

Rispetto alle varie forme di manifestazione del gravame, particolare valenza ricostruttiva assumono:

- Sez. II n. 563 del 2018 che chiarisce i termini d'operatività della riserva d'appello. Secondo la sezione la riserva “può essere formalizzata oltre che in udienza anche con atto notificato ai procuratori delle altre parti costituite, a norma dell'articolo 170 primo e terzo comma del c.p.c., o personalmente alla parte, se questa non è costituita. Pertanto, non è

sufficiente inserirla in una memoria autorizzata, ancorchè depositata, stante la natura ricettizia della manifestazione di riserva allorquando sia espressa fuori dell'udienza, circostanza che esige la notifica ai procuratori delle parti costituite o personalmente a quelle che non si siano costituite”;

- Sez. II n. 780 del 2018 sulla conversione dell'appello in incidentale tardivo.

Al riguardo la Sezione ha affermato i seguenti principi:

1. La conversione del gravame tardivamente proposto, quale espressione del principio generale ex art. 1424 c.c., opera a condizione che si tratti di appello incidentale in senso stretto o tipico. Pertanto, l'appello autonomo tardivo, non può essere considerato come un appello incidentale tardivo, operando la preclusione della decadenza stabilita dall'art. 333 c.p.c., finalizzata a salvaguardare la tempestività dell'impugnazione incidentale, altrimenti proponibile, fuori dal primo procedimento, senza termine, e l'unitarietà del processo, pregiudicata da un'impugnazione autonoma, che, in mancanza di riunione, può generare contraddittorietà di giudicati.
2. Il deposito dell'appello nei modi e nei termini previsti per l'appello incidentale, non consente di per sé la sua “conversione” da appello principale in appello incidentale tardivo posto che l'impugnazione incidentale tardiva è ammessa in via generale con la sola finalità di dar modo alla parte parzialmente soccombente – che avrebbe altrimenti prestato acquiescenza alla sentenza – di impugnare anch'essa quest'ultima, una volta venuta a conoscenza dell'impugnazione principale avversaria. In assenza di tale condizione, l'interpretazione contraria finirebbe con l'attribuire alla parte la facoltà di impugnare autonomamente la sentenza, alla stregua di una impugnazione principale, anche oltre l'inutile decorso del termine decadenziale.

In materia di regole probatorie e regole di giudizio App Sicilia n. 107 del 2018 ha confermato l'ormai univoco indirizzo del giudice contabile in materia di ammissibilità e valutazione delle prove c.d. atipiche.

La Sezione ha ricordato, infatti, che anche prima dell'entrata in vigore del nuovo Codice di Giustizia Contabile, secondo consolidata giurisprudenza, dovevano ritenersi ammissibili, nel giudizio di responsabilità le prove c.d. atipiche (tra cui si annoverano anche gli atti dell'istruttoria penale), non sussistendo nel vigente ordinamento processuale una norma di chiusura sulla tassatività tipologica dei mezzi di prova; inoltre, il complessivo patrimonio indiziario acquisito al giudizio, poteva e doveva considerarsi anche valutabile, alla stregua di presunzioni semplici (ex art. 2729 c.c.), ricorrendone la gravità, precisione e concordanza, al fine di formare il libero convincimento del giudice ex artt. 115 e 116 c.p.c. il nuovo Codice di Giustizia Contabile, agli artt. 94 e 95, ha recepito e confermato tale consolidato orientamento giurisprudenziale;

Del pari in linea con un consolidato orientamento in materia, Sez. II n. 352 del 2018 che ha ribadito che l'efficacia di giudicato che, ai sensi dell'art. 652 c.p.p., la sentenza penale irrevocabile di assoluzione pronunciata in seguito a dibattimento ha nel giudizio civile o amministrativo per le restituzioni e il risarcimento del danno promosso dal danneggiato, si produce solo quando essa contenga un effettivo e specifico accertamento circa l'insussistenza o del fatto o della partecipazione

dell'imputato, e non anche quando l'assoluzione sia determinata dal diverso accertamento della mancanza di sufficienti elementi di prova circa la commissione del fatto o l'attribuibilità di esso all'imputato.

Nell'ambito delle decisioni in materia processuale del giudice d'appello meritano, infine di essere segnalate:

- Sez. I n. 290 del 2018 che ha affermato che è inammissibile il ricorso per interpretazione di sentenza privo dell'indicazione del soggetto avverso il quale è rivolto nonché inteso, non a chiarire i contenuti precettivi della decisione, ma all'integrazione o alla modifica in executivis delle relative statuizioni mediante affermazione di un determinato obbligo a carico dell'Ente danneggiato, non potendo siffatta pretesa, né trovare fondamento in pronuncia emessa all'esito di giudizio del quale l'Ente medesimo non è parte, né esser fatta valere nelle forme del giudizio di interpretazione. Nel caso di specie, il soggetto destinatario di statuizione di condanna al risarcimento di illecito depauperamento patrimoniale subito dal Comune di appartenenza, faceva istanza, mediante ricorso per interpretazione della sentenza de qua, di integrazione/modifica del relativo dispositivo attraverso l'inserimento di prescrizioni a carico dell'Ente, specificamente individuate nel (preteso e asserito) obbligo di esercitare il potere di autotutela per la determinazione delle maggiori somme dovute dai privati e per il loro recupero coattivo.

- Sez. II n. 680 del 2018 ha affermato che *“Viola le regole del contraddittorio la sentenza che dando atto che il conto è stato compilato d'ufficio, pronuncia in assenza del contabile (nella specie il contabile non era stato chiamato a riconoscere il conto e a sottoscriverlo)”*.

- Sez. II n. 771 del 2018, che ha ritenuto che *“L'anonimizzazione della sentenza, e in genere dei provvedimenti giurisdizionali, in applicazione dell'articolo 52 del codice sul trattamento dei dati personali approvato con d. lgs. 196 del 2003, non configura un capo della decisione e, quindi, non può essere oggetto di specifico motivo di appello”*.

Altra sentenza che per il carattere di novità merita di essere segnalata è Sez. II n. 104 del 2018 che ha affrontato per la prima volta il problema della natura giuridica del provvedimento definitorio del c.d. rito abbreviato.

La Sezione ha argomentato che *“la definizione del giudizio con il c.d. rito abbreviato (art. 130 codice della giustizia contabile) dà luogo ad una pronuncia di merito che presuppone come accertati gli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa (rapporto di servizio, antigiuridicità della condotta, colpa grave, nesso di causalità, danno). La sentenza che definisce il giudizio a seguito di rito abbreviato non potrebbe essere assimilata ad una pronuncia in rito diversi essendone gli effetti. Mentre quest'ultima non estingue l'azione, che potrebbe essere riproposta in altro giudizio, la definizione ex art. 130 c.g.c. dà luogo alla soddisfazione della pretesa risarcitoria erariale. Trattandosi di una sentenza di condanna, la sentenza emessa su rito abbreviato comporta l'addebito delle spese processuali a carico della parte privata dando luogo ad una “soccombenza virtuale”*.

Si segnala, inoltre, Sez. III n. 1 del 2018 in materia di abuso del processo e di condanna alle spese ex art. 31, comma 4, c.g.c. nei giudizi nei quali è parte il p.m.

La Sezione, nell'affrontare il caso della proposizione di un mezzo di impugnazione straordinario (revocazione) a critica vincolata in violazione dei limiti legali di ammissibilità dello stesso, con conseguente alterazione della sua normale funzione, ha precisato che nei giudizi in cui il Pubblico ministero è parte in senso formale, l'Erario statale rappresenta, sul piano sostanziale, l'istanza unitaria di quel

complesso di interessi generali che sul piano processuale, per mezzo del Pubblico ministero, si sono contrapposti all'appellante/ricorrente.

Tra questi interessi generali assume particolare rilevanza quello al corretto ed utile impiego delle risorse del servizio Giustizia, la cui lesione, patrimonialmente valutabile, è riparata attraverso la condanna ex art. 31, comma 4, c.g.c., che, al pari di quella prevista dall'art. 96, comma 3, c.p.c., prevede una vera e propria *“pena pecuniaria, indipendente sia dalla domanda di parte, sia dalla prova del danno causalmente derivato alla condotta processuale dell'avversario”* (Cass. n. 17902 del 2010), la cui dimensione quantitativa è stabilita soltanto in base al criterio dell'equità, potendo essere calibrata anche sull'importo delle spese processuali o su di un loro multiplo, con l'unico limite della ragionevolezza (Cass. civ., cit., n. 21570 del 2012).

Infine, vale richiamare Sez III, Decreto del giudice delegato n. 8 del 2018 col quale si è chiarito il procedimento di autorizzazione del sequestro in appello e in tale contesto l'operare del principio del contraddittorio.

L'art. 77 del c.g.c. stabilisce, infatti, unicamente la competenza ad adottare il provvedimento cautelare in capo ad un giudice monocratico (Presidente o giudice delegato), escludendo per l'effetto la possibilità di applicare in via analogica gli artt. 74 e 76, comma 3, c.g.c., attesa la struttura duale (Presidente; giudice designato) della competenza cautelare in fase autorizzatoria in primo grado.

Manca, quindi, un'espressa previsione che imponga la notifica del ricorso cautelare al sequestrando.

Si è ritenuto, allora, che la disciplina della fase di autorizzazione del sequestro conservativo nel corso del giudizio d'appello di cui all'art. 77 c.g.c. può essere integrata, ex art. 7, comma 2, c.g.c., con la disciplina posta dall'art. 669, *sexies* c.p.c., che costituisce attuazione del principio generale del contraddittorio nel procedimento cautelare uniforme.

In applicazione della predetta disciplina è stato adottato il decreto di comparizione delle parti ad udienza in camera di consiglio e sono state operate le comunicazioni degli atti necessari alla difesa della posizione di parte sequestranda nel procedimento cautelare.

Diverse decisioni hanno riguardato sia i profili sostanziali sia i profili processuali della materia pensionistica.

La specialità della materia e la specificità delle questioni trattate dalle singole Sezioni induce a individuare in rassegna le decisioni più significative, ed in particolare:

- sul recupero dell'indebito pensionistico Sez. II n. 135 del 2018 ha affrontato il tema dell'applicabilità dell'art. 206 del d.P.R. n. 1092 del 29/12/1973 in caso di sopravvenuta declaratoria di illegittimità del licenziamento, affermando che in tal caso, si realizza il venir meno del presupposto del pensionamento, che travolge *ex tunc* lo stesso diritto dell'assicurato alla prestazione previdenziale e lo espone all'azione di ripetizione dell'indebito da parte del soggetto erogatore della pensione; non trova, quindi, applicazione l'art. 206 del d.P.R. n. 1092 del 29/12/1973, disciplina che attiene ai recuperi derivanti da provvedimenti di “modifica o revoca” di altro provvedimento pensionistico e non alle restituzioni conseguenti “ad un'azione civile i cui esiti sul collocamento a riposo erano senza dubbio prevedibili, tenuto anche

conto che nel periodo di riferimento, il lavoratore non aveva lo status di pensionato e non era, quindi, destinatario delle previsioni del richiamato d.P.R. n. 1092 del 1973.

Sempre in tema di indebito, Sez. I n. 321 del 2018 ha dato continuità al consolidato orientamento per il quale sussiste la giurisdizione della Corte dei conti sull'azione di rivalsa dell'Inps nei confronti di amministrazioni statali responsabili di errori, che, a loro volta, avevano dato luogo a pagamenti indebiti non recuperati (ex plurimis).

Di particolare interesse ricostruttivo, anche perchè costituisce un *revirement* nella giurisprudenza della stessa Sezione, è Sez. II n. 435 del 2018 che, nel seguire i principi indicati da ultimo da Call. Lavoro, n. 2135 del 2018, ha affermato che "L'indebito pensionistico dichiarato ripetibile dal pensionato deve essere recuperato dall'Ente previdenziale al netto delle ritenute fiscali, trattandosi di somme non materialmente "percepitate" dall'interessato e, quindi, non esigibili in restituzione nell'ambito del rapporto pensionistico tra le parti in causa".

Sul punto Sez. III n. 237 del 2018, anche in considerazione del fatto che l'art. 1, comma 174, della legge n. 147 del 2013 (legge di stabilità 2014), ha sostituito la lettera d-bis del comma 1 dell'articolo 10 del testo unico n. 917/1986, prevedendo che "L'ammontare, in tutto o in parte, non dedotto nel periodo d'imposta di restituzione può essere portato in deduzione dal reddito complessivo dei periodi d'imposta successivi; in alternativa, il contribuente può chiedere il rimborso dell'imposta corrispondente all'importo non dedotto secondo modalità definite con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze", ha confermato l'indirizzo precedente, affermando che, *"l'INPS ha diritto a ripetere le somme al netto di quanto dallo stesso versato all'Erario nella qualità di sostituto d'imposta del pensionato qualora abbia esercitato la facoltà di cui all'art. 38 del d.P.R. n. 602 del 1973 presentando direttamente la domanda di rimborso; nel caso in cui l'Istituto non abbia esercitato tale facoltà, ha diritto al recupero dell'indebito al lordo di quanto dallo stesso versato all'Erario nella qualità di sostituto d'imposta del pensionato"*.

- sul rapporto tra la pensione di reversibilità e il diritto di famiglia (Sez. I n. 136/2018 per la quale il termine prescrizione dei ratei della pensione di reversibilità dell'avente causa dello scomparso decorre dalla data della dichiarazione di morte presunta e non dalla scomparsa; sentenza n. 185/2018 sulla spettanza al coniuge separato con addebito, ma non divorziato, del trattamento di reversibilità ai sensi dell'art. 22 della l. n. 903 del 1965, in assenza di specifica esclusione legislativa).

- sul concetto di diversità del successivo servizio al fine della fruizione del cumulo di stipendio e pensione, Sez. I n. 195 del 2018, seguita da molte altre, ha ribadito l'orientamento reso dalle SS.RR. (decisione n. 42/2017/Q.M.) secondo cui *"ai termini e agli effetti dell'art. 139, terzo co., del D.P.R. n. 1092/73, le fattispecie nelle quali il titolare di pensione di privilegio per infermità contratte durante il servizio militare, cessato per inidoneità al S.M.I. ed immesso nei ruoli civili della pubblica amministrazione, ricadono nell'ambito della disciplina di cui ai primi due commi dell'art. 139, ancorché l'immissione del militare nei ruoli civili sia avvenuta non ad esito di concorso, e anche qualora il transito sia avvenuto a domanda;*

- anche in tali fattispecie il diritto al cumulo non è impedito, ai sensi dell'art. 139, primo co., qualora sia accertato che il nuovo rapporto di servizio sia diverso da quello che ha dato luogo alla pensione privilegiata, senza che ai fini dell'accertamento della "diversità" dei due

servizi possano trovare applicazione, in via diretta o quale criterio interpretativo, le disposizioni di cui alle lettere dalla a) alla f) dell'art. 133 del medesimo D.P.R."

- sul rapporto tra pensione di privilegio e trattamento pensionistico del personale c.d. decimista, Sez. I n. 243 del 2018 ha escluso il diritto al calcolo della pensione determinata con il metodo "decimista" (art. 67, c. 4, d.P.R. n. 1092/1973) in favore del personale transitato cui è stata riconosciuta la pensione di privilegio.

- *sul riconoscimento dei benefici combattentistici per campagna di guerra in caso di personale che ha prestato servizio per l'ONU.*

A tal fine, l'art. 18 del d.P.R. n. 1092/1973, presuppone che la 'campagna di guerra' sia riconosciuta come tale dalle disposizioni vigenti in materia.

Infatti, ai fini del predetto riconoscimento, non vale il riferimento all'articolo unico della legge n. 1746 dell'11.12.1962, che, nel prevedere che *"al personale militare che, per conto dell'ONU, abbia prestato o presti servizio in zone d'intervento, sono estesi i benefici previsti dalle norme in favore dei combattenti"* non reca però alcun riconoscimento quale 'campagna di guerra' di tale servizio (Sez III n. 147 del 2018). I benefici combattentistici previsti dall'art. 3 della legge n. 390 del 1950 e dall'art. 18 del d.P.R. n. 1092/107, consistenti nella supervalutazione del servizio militare prestato in territorio estero e sotto l'egida dell'ONU, spettano solo a condizione che il militare abbia partecipato a campagne di guerra individuate dalle disposizioni vigenti in materia, tra le quali non può essere annoverato il suddetto servizio (Sez. II n. 231 del 2018).

- *sui presupposti sostanziali per il riconoscimento dei benefici previsti dalla legislazione sull'esposizione all'amianto, con particolare riferimento ai termini di applicazione temporale dei coefficienti di rivalutazione.*

Con riferimento al diritto transitorio, Sez. III n. 137 del 2018 ha ritenuto che, se da un lato le disposizioni dell'art. 47, comma 6 bis, del d.l. 30 settembre 2003, n. 269 avevano consentito di continuare ad applicare il coefficiente dell'1,5 nel settembre - ottobre 2003 a condizione che l'interessato avesse maturato il *diritto al trattamento pensionistico*, dall'altro lato - e successivamente - l'art. 3, comma 132, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 aveva consentito tale salvezza in ragione dell'aver maturato al 02.10.2003 il *diritto al conseguimento dei benefici previdenziali* di cui all'art. 13, comma 8, della legge 27 marzo 1992, n. 257, in ragione dell'esposizione ultradecennale all'amianto.

E' pertanto sulla prova del ricorrere della maturazione del diritto al conseguimento dei benefici previdenziali di cui all'art. 13, comma 8, della legge 27 marzo 1992, n. 257, che va misurato e riconosciuto il diritto a mantenere il coefficiente dell'1,5 anziché quello successivo dell'1,25.

- sul contenzioso concernente gli assegni di benemerenzza, da un esame del merito dei giudizi d'appello, le tematiche trattate in modo più ricorrente, se non esclusivo, si rivelano riguardare tre aspetti, ed in particolare:

- 1) le condizioni di reversibilità dell'assegno di benemerenzza all'orfano maggiorenne del perseguitato.

Al riguardo, l'argomentazione dei ricorrenti/appellanti più comune si fonda sulla ritenuta applicabilità anche al caso in esame della normativa di cui alla l. n. 404 del 1963, applicabile agli internati nei campi di sterminio, che prevede la reversibilità dell'assegno vitalizio *"ai familiari superstiti, ai sensi delle disposizioni vigenti in materia,*

nel caso in cui abbiano raggiunto il limite d'età pensionabile o siano stati riconosciuti invalidi a proficuo lavoro".

Sul punto, con giurisprudenza sostanzialmente costante, (Sez. I n. 135 del 2018; Sez. II. 180, 181, 249 del 2018), la Corte dei conti ha applicato i principi espressi da SSRR26/2015/QM che, come detto, ha escluso che la disciplina prevista per gli internati in KZ possa estendersi al diverso caso dei perseguitati razziali che hanno subito *'atti di violenza'*, applicando a questi ultimi la disciplina prevista in materia di reversibilità di guerra di cui al d.P.R. n. 915 del 1978 e successive modifiche e integrazioni".

Le condizioni di reversibilità dell'assegno di benemerenzza all'orfano maggiorenne del perseguitato sono quindi previste dall'art. 45, d.P.R. n. 915 del 1978, così come modificato dalla legge n. 656/1986, per il quale il diritto alla reversibilità del trattamento per gli orfani maggiorenni è subordinato al possesso di determinati limiti reddituali ed al ricorrere del requisito della inabilità a proficuo lavoro.

Detto requisito – secondo giurisprudenza costante – ricorre in caso di accertata menomazione della capacità lavorativa, in grado di non consentire al soggetto di svolgere un'attività lavorativa effettivamente remunerativa, che va valutata in base a due criteri tra loro integrati: il grado di invalidità e l'apprezzamento ponderato di fattori quali l'età, il sesso, la situazione culturale ed ambientale.

- 2) la sussistenza della cittadinanza italiana, per i cittadini (anche ebrei) italo – libici, che avevano conseguito la cittadinanza italiana a far tempo dal 1° gennaio 1948 e che in precedenza godessero dello status di cittadina italo-libica ai sensi del Regio Decreto 26 giugno 1927 n. 1013, ai fini del riconoscimento dell'assegno di benemerenzza. Sul punto, la giurisprudenza d'appello ha negato la sussistenza del requisito della cittadinanza italiana ai fini del riconoscimento dell'assegno di benemerenzza (Cfr. Sez. II n. 249 del 2018).
- 3) l'inquadrabilità nell'ambito degli *'atti di violenza'* di circostanze oggettive e soggettive subite da figli di perseguitati razziali.

La tematica registra una pluralità di accenti e di soluzioni, per lo più legate al lunghissimo lasso di tempo intercorso tra gli atti di violenza e la richiesta di un loro accertamento giurisdizionale.

In particolare, è necessario per aver diritto all'assegno di benemerenzza dimostrare che esser stati soggetti di una concreta e personale soggezione ad una misura di attuazione delle leggi razziali (Sez. II, n. 600 del 2018), non essendo sufficiente l'astratta sottoposizione a leggi persecutorie nei confronti di un'intera minoranza (Sez. I n. 406 del 2018).

In tale contesto, la giurisprudenza d'appello non ha riconosciuto valenza di *'atti di violenza'*, soggettivamente caratterizzati nei confronti degli istanti, nei seguenti casi (a titolo esemplificativo): i continui trasferimenti da una città all'altra per sfuggire le persecuzioni e le violenze della guerra; l'allontanamento dalla famiglia ed il rifugio presso famiglie amiche di neonati o bambini (Sez. III. n. 159 e 175 del 2018); gli atti di persecuzione di riflesso, ossia subiti direttamente dal padre ed invocati come subiti dal figlio (Sez. III, n. 174 del 2018); la nascita in condizioni disagiate (Sez. I, n. 404 del 2018), ovvero la partenza dalla patria per la necessità di ricongiungersi col padre vivente in altri territori soggetti alla dominazione italiana (Sez. I 406 del 2018).

Quanto ai profili processuali della materia pensionistica si segnalano:

- App. Sicilia n. 47 del 2018, che ha affrontato la ricostruzione sistematica del ruolo e dei poteri del pubblico ministero in caso di appello nell'interesse della legge previsto dall'art. 171, c.g.c. che, in materia pensionistica, abilita il pubblico ministero a *“ricorrere in via principale innanzi alla Sezioni giurisdizionali d'appello al fine di tutelare l'interesse oggettivo alla realizzazione dell'ordinamento giuridico, impedire la violazione della legge nell'applicazione di principi di diritto ed ottenerne l'interpretazione uniforme”*.

La decisione in rassegna ha chiarito che il Pubblico Ministero (che viene ad assumere una veste di “parte meramente formale”) non può intervenire nell'ambito del processo pensionistico di competenza della Corte dei Conti (in cui le parti sostanziali, pubbliche e private, si trovano ad operare su un piano di perfetta “parità” tra di loro) allo scopo di tutelare un interesse concreto, di cui sia titolare un determinato Organo od Ente della P.A. od una parte privata, ma esclusivamente al fine di salvaguardare, ove ne sussista oggettivamente l'ineludibile ed impellente necessità, i superiori interessi generali alla corretta applicazione della legge ed alla piena attuazione dei principi fondamentali dell'ordinamento giuridico, rispetto ai quali non risulta ragionevolmente possibile individuare uno specifico soggetto titolare; in tale peculiare ottica, il Pubblico Ministero può, dunque, proporre ricorso alla competente Sezione Giurisdizionale d'Appello avverso una sentenza di primo grado in materia pensionistica non già per stigmatizzare qualsiasi ipotetico “errore di diritto” in essa ravvisabile (la cui eventuale rimozione resta, ovviamente, riservata all'iniziativa processuale della “parte sostanziale” direttamente interessata) ma soltanto nei casi eccezionali in cui la decisione risulti radicalmente viziata da un'interpretazione palesemente abnorme ed irrazionale della normativa vigente o da una sua applicazione del tutto arbitraria rispetto alla fattispecie concreta dedotta in giudizio o da un'immotivata ed ingiustificabile divergenza da basilari principi giurisprudenziali, da tempo consolidatisi ed eventualmente avallati da pronunzie emesse dal competente Organo di nomofilachia.

- Sez. III n. 136 del 2018 sulla configurabilità del contraddittorio necessario in relazioni a questioni di diritto processuale rilevabili e rilevate d'ufficio concernenti l'ammissibilità del gravame.

Con riferimento all'estensione applicativa del principio del contraddittorio alle questioni rilevate d'ufficio (v. art. 7, comma 2 e art. 91, comma 5, c.g.c.) il Collegio ha avuto modo di precisare che anche nel regime anteriore all'entrata in vigore dell'art. 101, 2° comma, c.p.c., introdotto dall'art. 45, 13° comma, L. 18 giugno 2009, n. 69, il giudice dell'impugnazione non è tenuto a provocare il contraddittorio sulla questione di inammissibilità rilevata d'ufficio, atteso che la valutazione dell'ammissibilità è imposta come condizione per l'esame dell'impugnazione dalle regole che disciplinano l'esercizio del relativo potere.

Infine, si segnala App. Sicilia, ordinanza n. 42 del 2018, con la quale è stata sollevata q.l.c. per contrasto con gli artt. 3, 36, 38 e 53 Cost., dell'art. 13, comma 2, della l. r. Siciliana n. 13 del 2014 e dell'art. 1, comma 3, l.r. Siciliana n. 28 del 2016 che hanno impostosino al 31.12.2019 il tetto massimo di euro 160.000,00 annui alle pensioni erogate agli ex dipendenti dell'Amministrazione regionale.

CAPITOLO II

L'ATTIVITÀ GIURISDIZIONALE NELLE SEZIONI REGIONALI

1. Profili generali

Anche nel 2018 le decisioni assunte in primo grado hanno confermato la generale tendenza ad uniformarsi agli indirizzi giurisprudenziali definiti in grado di appello, realizzando sentenze affidate al valore della continuità in nome della certezza del diritto. Ciò non ha impedito l'emersione di profili critici su problematiche conosciute accanto alla proposizione di questioni nuove. Le novità si registrano specialmente nella materia processuale; nel 2018 si è infatti compiuta una prima non trascurabile sperimentazione del codice di giustizia contabile, entrato in vigore nel 2016. Per conseguenza, ad essa è stato concesso maggiore spazio nell'illustrazione delle principali argomentazioni che sorreggono le sentenze.

In queste pagine la giurisprudenza di primo grado è esaminata come rassegna di indirizzi per gruppi di casi allo scopo, implicato nella presente relazione, di offrire una panoramica affidabile del lavoro delle sezioni di primo grado.

Nella ricostruzione non sono poste in primo piano le diverse provenienze geografiche degli indirizzi, tuttavia testimoniate dalla citazione degli estremi di ogni pronuncia. In tal modo è stato possibile evidenziare il lavoro delle sezioni di primo grado nel suo valore complessivo (non essendo, peraltro, emersa nel 2018 una specificità nell'ambito di alcuna regione che ne giustificasse una considerazione a parte).

2. I giudizi di responsabilità: questioni processuali

Il rito ordinario

Con riguardo alle questioni processuali, nei giudizi in primo grado si stanno progressivamente affrontando i principali problemi evidenziati nella prassi dalla applicazione delle norme del codice di giustizia contabile. In questo settore il lavoro della giurisprudenza di primo grado è di presentare problemi e predisporre soluzioni da sottoporre alla verifica in sede di appello in vista di un progressivo consolidamento degli indirizzi. Degne di nota si presentano, tra le altre, le decisioni sulle tematiche che seguono.

In tema di utilizzabilità del materiale probatorio proveniente da un diverso processo è stato deciso che nel giudizio per il danno erariale la Corte dei conti può fondare il proprio libero convincimento (principio enunciato dall'art. 116 c.p.c., cui l'art. 7, c. 2, c.g.c. fa rinvio) anche sulle prove acquisite nel giudizio civile, se queste sono state versate in atti almeno da una delle parti del giudizio contabile, trattandosi di narrazioni di fatti provenienti da soggetti terzi non interessati, assunte con le garanzie del contraddittorio (sent. n. 267/2018, sez. giur. Emilia Romagna).

Con riferimento al tema della giurisdizione della Corte dei conti si richiamano le seguenti decisioni.

È stato ritenuto il difetto di giurisdizione nel giudizio promosso nei confronti di una banca d'affari che aveva prestato consulenza in materia di prodotti finanziari al Ministero dell'economia e delle finanze, sia per mancanza del rapporto di servizio tra il MEF e la banca (che non poteva qualificarsi *advisor* di soggetto esperto), sia per insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali compiute dall'Amministrazione finanziaria, in quanto tali scelte non si appalesavano arbitrarie ed irrazionali (sent. n. 346/2018, sez. giur. Lazio).

È stato, inoltre, dichiarato il difetto di giurisdizione in una fattispecie in cui era stato evocato in giudizio solo il rappresentante legale *pro tempore* di una società di capitali e non anche la società stessa, in assenza della dimostrazione di una attività appropriativa/distrattiva di fondi pubblici da parte del primo (sent. n. 44/2018, n. 47/2018, n. 87/2018, sez. giur. Umbria).

È stata esclusa la giurisdizione nei confronti di amministratori e dipendenti di una società partecipata in misura maggioritaria da un comune - esercente l'attività di raccolta rifiuti - mancando la prova di un danno inferto al patrimonio dell'ente pubblico partecipante non trattandosi di società *in house* (sent. n. 571/2018, sez. giur. Lazio).

È stato dichiarato il difetto di giurisdizione nel giudizio promosso dagli amministratori di un ente locale, nelle forme del giudizio ad istanza di parte ai sensi dell'art. 172, c.1, lett. d), c.g.c., per l'accertamento del diritto alla restituzione delle somme versate al comune, in via cautelativa, a seguito delle contestazioni mosse dalla procura erariale con invito a dedurre, trattandosi di un'azione per la ripetizione di indebito affidata alla cognizione del giudice ordinario. La circostanza che i pagamenti non dovuti sarebbero stati eseguiti in dipendenza dell'invito a dedurre, costituisce il presupposto di fatto che ha dato origine all'asserito pagamento indebito e non vale a qualificare diversamente l'azione proposta, non essendo possibile fondare la giurisdizione della Corte dei conti su una materia che è, per sua natura, estranea alle "materie di contabilità pubblica" richiamate dall'art. 103 della Costituzione (sent. n. 926/2018, sez. giur. Sicilia).

Il difetto di giurisdizione - e la conseguente giurisdizione del giudice ordinario - è stato dichiarato su una fattispecie avente ad oggetto un danno da mancato riversamento delle somme introitate dai pubblici dipendenti ai sensi dell'art. 53, c.7, d. lgs. n. 165/2001, sulla base di una recente sentenza della Corte di cassazione a Sezioni Unite (Cass. SS.UU. 19 gennaio 2018, n. 1415), anche dopo l'inserimento nell'art. n. 53 d.lgs. n. 165/2001 del c. 7 *bis*, ad opera dell'art. n. 1, c. 42, l. 6 novembre 2012, n. 190). Sulla medesima fattispecie si segnalano le decisioni con le quali, invece, è stata riconosciuta la giurisdizione, stante l'autonomia e l'indipendenza dell'azione

di recupero avviata dall'amministrazione rispetto all'azione risarcitoria intentata dalla procura contabile, tenuto conto del fatto che le ultime pronunce della Cassazione sono riferite a fattispecie in cui si era attivata unicamente l'amministrazione (sent. 207/2018, sez. giur. Emilia Romagna, sent. n. 2, 149/2018, n. 217/2018 e n. 312/2018, sez. giur. Liguria; sent. n. 130/2018, sez. giur. Sardegna).

La giurisdizione è stata, inoltre, affermata nei confronti di un'amministrazione autonoma (IPA) collegata a Roma Capitale, e sulla cui natura pubblica si è pronunciata la Cassazione SS. UU. a seguito di regolamento preventivo di giurisdizione, con la conseguenza che le persone fisiche che rivestono cariche nei suoi organi di gestione o che siano membri del suo collegio dei revisori sono tenute, rispettivamente, onde non incorrere in responsabilità per danno erariale, ad amministrare quel patrimonio uniformandosi ai doveri che ha un agente contabile e ad esercitare la vigilanza anche controllando che quei doveri vengano rispettati (sent. n. 386/2018, sez. giur. Lazio).

Sono sottoposti alla giurisdizione contabile anche i soggetti la cui condotta illecita è stata posta in essere nel corso del procedimento di selezione, proprio al fine di pervenire all'assunzione presso la pubblica amministrazione, per esempio avendo utilizzato un falso diploma di laurea, o dichiarando falsamente il possesso di un titolo di abilitazione professionale di cui in realtà erano sprovvisti (sent. n. 79/2018, sez. giur. Emilia Romagna).

Nell'ipotesi di danno correlato alla diminuzione del patrimonio di una società *in house* la giurisdizione è stata riconosciuta nella vicenda in cui un sindaco, nella veste di amministratore del comune titolare della partecipazione societaria, ha tenuto comportamenti commissivi e omissivi aventi rilevanza causale. Così pure nella diversa ipotesi di danno correlato alla perdita di esercizio di una società *in house*, è stata dichiarata sussistere giurisdizione nei confronti degli amministratori della stessa, del collegio sindacale e del socio unico nella persona dell'amministratore del comune titolare della partecipazione societaria (sent. n. 81/2018, sez. giur. Campania).

È stata, inoltre, affermata la giurisdizione contabile in luogo di quella del giudice ordinario circa l'accertamento dell'imputabilità (capacità di intendere e volere) della convenuta al momento dei comportamenti illeciti contestati. E ciò in considerazione del fatto che le questioni di "capacità" richiamate dall'art. 14 c.g.c. riguardano la soggettività delle persone fisiche nonché la loro capacità di agire e pertanto vi rientrano quelle che hanno ad oggetto l'interdizione, l'inabilitazione, la minore età e l'emancipazione, ovvero la dichiarazione di assenza, scomparsa, o morte presunta, restando quindi esclusa dalla riserva recata dall'art. 14, per quanto riguarda il processo contabile, l'accertamento dell'imputabilità (sent. n. 97/2018, sez. giur. Marche).

In ordine al principio del contraddittorio, è stato ribadito che l'obbligo del giudice di stimolare il contraddittorio, ai sensi dell'art. 101, c. 2, c.p.c., ha lo scopo di evitare le c.d. "decisioni a sorpresa"; tale obbligo, pertanto, vale solo per le questioni che il giudice rilevi effettivamente d'ufficio per non essere state dedotte dalle parti, e non vale invece per le questioni che – pur rilevabili d'ufficio – siano state introdotte dalle parti sotto forma di eccezioni "in senso lato", in quanto tali questioni fanno già parte del *thema decidendum* (sent. n. 97/2018, sez. giur. Marche).

Con riferimento al tema delle spese processuali è stato precisato che l'applicazione del principio della "ragione più liquida" al fine di esaminare, prioritariamente alle formulate eccezioni in rito, il merito della pretesa risarcitoria qualora essa si appalesi chiaramente infondata, con conseguente rifusione, ai sensi dell'art. 31, c. 2, c.g.c., degli oneri di difesa in favore dei convenuti, non comporta, in relazione alle pretermesse suddette eccezioni, incongruenze di sorta sul piano della regolazione delle spese, stante l'intervenuta previsione di cui al successivo comma 3, il quale (consente ma) non impone di disporre la compensazione delle medesime in caso di definizione della causa "decidendo soltanto questioni pregiudiziali o preliminari" (sent. n. 51/2018, sez. giur. Bolzano). L'art. 31, c. 2, c.g.c., stabilisce che con la sentenza che esclude definitivamente la responsabilità amministrativa per accertata insussistenza del danno, ovvero, della violazione di obblighi di servizio, del nesso di causalità, del dolo o della colpa grave, il giudice non può disporre la compensazione delle spese del giudizio e liquida, a carico dell'amministrazione di appartenenza, l'ammontare degli onorari e dei diritti spettanti alla difesa. Tale disposizione si applica anche al caso in cui al soggetto chiamato in giudizio sia contestato di aver arrecato un danno ad amministrazione diversa da quella di appartenenza (sent. n. 18/2018, sez. giur. Bolzano).

È stata, inoltre, affrontata la tematica dei rapporti fra invito a dedurre e citazione, rammentando che la corrispondenza richiesta dal legislatore tollera la diversità del contenuto tra invito a dedurre e citazione solo qualora essa derivi dalle controdeduzioni spiegate dal convenuto dopo l'invito a dedurre, trattandosi di elementi noti alla difesa per essere stati da essa stessa introdotti. In base a tali considerazioni, è stata dichiarata la nullità, ai sensi dell'art. 87 c.g.c., dell'atto di citazione che aveva contestato al convenuto una fattispecie di danno mutata rispetto all'impianto generale rappresentato nell'invito a dedurre, sia sotto il profilo della *causa petendi* che del *petitum*, per avere richiesto al convenuto in citazione una somma ulteriore scaturita da una circostanza di fatto mai contestata nell'invito a dedurre e in relazione alla quale il medesimo non aveva avuto la possibilità di difendersi (sent. n. 70/2018, sez. giur. Calabria).

Sempre con riferimento ai rapporti tra invito a dedurre e citazione è stata altresì esaminata l'eccezione di nullità per ritenuta violazione del disposto dell'art. 87 c.g.c., ed è stato rilevato che la previsione intende valorizzare il profilo teleologico difensivo dell'invito a dedurre, garantendo che il soggetto invitato a dedurre sia effettivamente messo nelle condizioni di dispiegare efficacemente le proprie difese fin dalla fase pre-processuale. Nel contempo, la previsione codicistica, sia nella misura in cui limita il profilo dell'immodificabilità ai soli "elementi essenziali del fatto esplicitati nell'invito a dedurre", sia laddove consente di autonomamente conformare l'atto di citazione in ragione "degli ulteriori elementi di conoscenza acquisiti a seguito delle controdeduzioni", conferma, coerentemente con la natura pre-processuale, la sua concorrente finalità di acquisizione di eventuali ulteriori elementi probatori, (sent. n. 25/2018, sez. giur. Molise). È stato anche precisato che l'invito a dedurre, istituto peculiare del procedimento di responsabilità contabile, non è suscettibile di applicazione analogica. Ne consegue che l'azione revocatoria introdotta con la citazione ai sensi dell'art. 73 c.g.c. non deve essere preceduta da un invito a dedurre stante la diversa natura – conservativa – dell'azione pauliana rispetto al giudizio di

responsabilità introdotto ai sensi dell'art. 86 c.g.c. Per cui è del tutto ragionevole che siano state previste due distinte procedure per avviare le due azioni, in considerazione dei diversi effetti delle medesime (sent. n. 209/2018, sez. giur. Calabria).

In merito alla problematica concernente la nullità degli atti istruttori e della citazione, è stata respinta l'eccezione di nullità degli atti istruttori sollevata dai convenuti ai sensi dell'art. 65 c.g.c. con riferimento alla produzione in giudizio, da parte della procura regionale, dei verbali di sommarie informazioni testimoniali (SIT). Essendo l'art. 65 applicabile ai soli casi di audizioni disposte dal pubblico ministero, la produzione in giudizio dei verbali di sommarie informazioni testimoniali deve ritenersi ammessa in virtù dell'art. 94 c.g.c. (sent. n. 102/2018, sez. giur. Friuli Venezia Giulia).

È stato affermato che la delibera consiliare con la quale l'ente ha riconosciuto un debito fuori bilancio a vantaggio di un'impresa illegittimamente pretermessa da una procedura ad evidenza pubblica costituisca una *notitia damni* specifica e concreta che non produce la nullità degli atti istruttori e della eventuale citazione. Tale notizia è inoltre legittima, poiché, trattandosi di ipotesi di adempimento di un obbligo di comunicazione specificamente previsto dalla legge, la procura contabile deve ritenersi in potere di compiere accertamenti istruttori e quindi di esercitare, ove ne ricorrano i presupposti, l'azione di responsabilità amministrativa per danno all'erario (sent. n. 25/2018, sez. giur. Molise).

È stata, inoltre, affrontata la questione della nullità dell'atto di citazione per ritenuta violazione del disposto dell'art. 86, c. 2, lett. c) ed e), c.g.c. In particolare, si è affermato che la mancata indicazione da parte della procura delle specifiche quote di danno nell'atto di citazione non sia causa di nullità dell'atto introduttivo del giudizio (sent. n. 25/2018, sez. giur. Molise).

Sempre con riferimento al regime processuale delle nullità introdotto dal c.g.c., è stato precisato che il codice non prevede alcun vizio connesso all'errata individuazione da parte del pubblico ministero del soggetto al quale andranno corrisposte le somme a titolo di risarcimento del danno erariale e che il procuratore regionale presso la Corte dei conti non agisce mai nel nome e nell'interesse della singola amministrazione bensì, sempre, a tutela delle pubbliche risorse, sicché spetta all'organo giudicante individuare in concreto l'ente che deve essere risarcito. Da ciò consegue che, in ipotesi di errata individuazione dell'amministrazione danneggiata, non sussistono i presupposti per applicare l'art. 86, c. 8, c.g.c. (sent. n. 41/2018, sez. giur. Trentino - Alto Adige/Sudtirolo sede di Trento).

Nel caso in cui la citazione in giudizio del convenuto sia stata emessa sull'erroneo presupposto che l'invitato, nella fase preprocessuale, non avesse depositato le proprie deduzioni - in seguito ad un invito a dedurre regolarmente notificato - è stato affermato, sulla base della piena equiparazione e fungibilità dei due strumenti difensivi previsti dalle norme disciplinanti la fase preprocessuale (possibilità di depositare memorie scritte o rappresentare le proprie ragioni oralmente nella richiesta audizione), che la mancata acquisizione delle deduzioni dell'invitato, sia scritte che orali, non può comportare la stessa conseguenza, ossia l'inammissibilità della citazione prevista dall'art. 67, c. 2, c.g.c. (sent. n. 140/2018, sez. giur. Marche).

In tema di rapporto tra l'atto di citazione e le deduzioni difensive, è stato precisato che non rappresenta un vizio dell'atto introduttivo del giudizio il non aver contestato o confutato le avverse tesi difensive dell'invitato, non sussistendo alcuna norma che imponga alla pubblica accusa di redigere l'atto introduttivo affrontando specificatamente gli argomenti difensivi svolti in sede preprocessuale. Dimodoché l'eventuale omessa confutazione delle deduzioni e considerazioni avversarie si traduce in una facoltà in ordine al cui esercizio la procura assume il rischio delle conseguenze sfavorevoli che ne possano derivare, in termini di attendibile e persuasivo accertamento processuale dei fatti costitutivi della pretesa azionata (sent. n. 94/2018, sez. giur. Molise). Sulla stessa linea di argomentazione, è stato deciso che nessuna disposizione di legge sancisce la nullità o l'inammissibilità dell'atto di citazione per omessa motivazione sulle deduzioni difensive svolte dagli interessati in fase istruttoria (art. 67, c. 5; art. 86, c. 3 e c. 6; art. 87, c.g.c.); né il contenuto dell'atto di citazione (art. 86 c.g.c.) comprende una parte necessariamente dedicata all'esame delle deduzioni difensive degli interessati; neppure in via interpretativa può configurarsi l'invocata nullità o inammissibilità dell'atto, fermo restando che il giudice può trarre argomento di prova dal comportamento tenuto dalle parti nel corso del processo (art. 95, c. 3, c.g.c.) e ferme restando le eventuali preclusioni e decadenze processuali relativamente ad attività istruttorie o richieste di prova che avrebbero potuto e dovuto essere soddisfatte in fase istruttoria o di introduzione del giudizio (art. 67, c. 7; art. 86, c. 2, lett. f); artt. 94 e ss., c.g.c.; art. 11 disp. att.); non pare convincente, invero, ipotizzare a carico dell'attore una sorta di onere di "contestazione specifica" ancor più forte di quello previsto per il convenuto in sede di costituzione in giudizio (art. 90, c. 2, c.g.c.) (sent. n. 129/2018, sez. giur. Abruzzo).

Non sussiste la nullità dell'atto di citazione ove i fatti addebitati ai convenuti siano rimasti pressoché immutati rispetto a quelli originariamente esplicitati nell'invito a dedurre, salve alcune ulteriori precisazioni e repliche, sviluppate dalla procura nella citazione, comunque a partire dagli stessi identici fatti, per ribattere alle difese svolte dagli interessati in fase istruttoria (sent. n. 129/2018, sez. giur. Abruzzo).

Infine, sulla base del principio processuale del raggiungimento dello scopo di cui all'art. 44, c. 3, c.g.c., è stata respinta l'eccezione di nullità dell'atto introduttivo del giudizio, in quanto asseritamente notificato senza il decreto presidenziale di fissazione dell'udienza di discussione, come invece richiesto dall'art. 88, c. 5, c.g.c. Infatti, con assorbente considerazione, si è riscontrato che, con la notifica del decreto presidenziale monitorio, il convenuto è comunque stato notiziato della fissazione dell'udienza di discussione, pertanto con piena salvaguardia del termine di 90 giorni ante udienza richiesti dal comma 3 del richiamato art. 88 (sent. n. 183, sez. giur. Marche).

In ordine alla costituzione in giudizio del convenuto, è stato precisato che la disposizione prevista dall'art. 90 c.g.c. prevede che la costituzione in giudizio debba avvenire a mezzo del procuratore o personalmente nei casi consentiti dalla legge (come, ad esempio, ai sensi dell'art. 28, c. 7, c.g.c., quando la parte ha la qualità necessaria per esercitare l'ufficio di avvocato con procura presso il giudice adito). Pertanto, è stato deciso che il rinnovato deposito presso la segreteria della sezione delle deduzioni già depositate in procura non integra un atto di costituzione in

giudizio del convenuto, e di conseguenza ne è stata dichiarata la contumacia (sent. n. 18/2018, sez. giur. Trentino - Alto Adige/Sudtirolo sede di Trento).

Tuttavia, la sola comparizione del convenuto, accompagnato dal proprio legale all'udienza pubblica di discussione della causa, non integra la rituale costituzione in giudizio. Infatti, nel giudizio di responsabilità dinanzi alla Corte dei conti non deve farsi riferimento, ai fini della costituzione, alle modalità di matrice squisitamente penalistica, cioè al deposito presso l'ufficio di procura della nomina del difensore di fiducia e alla comparizione di quest'ultimo all'udienza (cfr. artt. 96, 420 e 484 c.p.p.); piuttosto, la costituzione in giudizio del convenuto deve necessariamente avvenire con le forme stabilite dall'art. 90 c.g.c., analoghe a quelle di matrice civilistica di cui agli artt. 166, 167 e 293 c.p.c. (sent. n. 118/2018, sez. giur. Abruzzo).

Sul tema del litisconsorzio necessario sostanziale di cui all'art. 83, c. 2, c.g.c., (concernente le ipotesi in cui più soggetti sono fra loro collegati su un piano di diritto sostanziale, come nel caso di atti o determinazioni di natura collegiale) è stato precisato che l'istituto attiene, in coerenza con il divieto di chiamata in giudizio *iussu iudicis* prescritto al precedente c. 1, alle ipotesi di c.d. responsabilità parziaria, nelle quali (diversamente dal regime processual-civilistico ex art. 102 c.p.c., dove la mancata citazione di tutte le parti determina una pronuncia *inutiliter data*) il giudice è tenuto a valutare il contributo causale alla determinazione del danno da parte dei soggetti che avrebbero dovuto essere citati in giudizio e non lo furono, mentre non trova applicazione nelle fattispecie di responsabilità solidale, in cui (secondo l'immutato principio di cui all'art. 1, c. 1-*quinqüies*, l. n. 20/1994) il singolo convenuto risponde comunque per l'intero. In caso di procedimento penale in corso di svolgimento con riguardo ai medesimi fatti costitutivi della pretesa azionata dal procuratore contabile, sussiste il necessario nesso di pregiudizialità logico-giuridica per disporre la sospensione del giudizio ai sensi dell'art. 106, c. 1, c.g.c., allorché si configuri, ai sensi dell'art. 83, c. 2, l'esigenza di determinare, in base al contributo causale dei soggetti che avrebbero dovuto essere citati in giudizio e non lo furono, la "minor somma da porre a carico dei condebitori" effettivamente convenuti. Nel giudizio di responsabilità amministrativa, ove si ponga l'esigenza di determinare, in caso di omessa citazione di tutti i presunti responsabili, la "minor somma da porre a carico dei condebitori" effettivamente chiamati in giudizio, non ricorrono i presupposti per disporre la sospensione del processo ex art. 106 c.g.c. a causa della pendenza di un procedimento penale per gli stessi fatti, ove non risulti che la condotta del convenuto sia stata connotata, secondo quanto asserito dal pubblico ministero contabile, esclusivamente da "dolo erariale" e occultamento doloso del danno, poiché, in caso contrario, si determinerebbe un inammissibile mutamento dei fatti costitutivi su cui si fonda la pretesa risarcitoria (sent. n. 6/2018, sez. giur. Bolzano).

In tema di valutazione dell'impianto probatorio offerto dall'attore pubblico è stato accertato che emerge in modo manifesto come il giudice non possa supplire, con il dispiegamento di una propria ufficiale attività di ricerca della prova, al difetto allegatorio e probatorio della procura regionale e delle parti private, rientrando nelle sue facoltà solo l'acquisizione di quegli ulteriori elementi di giudizio atti a confortare il proprio convincimento, nella valutazione del quadro probatorio ed allegatorio offerto dalle parti processuali, o di quelle fonti di prova che sfuggano alla

disponibilità di queste ultime, senza, tuttavia, che gli sia preclusa la facoltà di porre a fondamento della decisione le nozioni di fatto che rientrino nella comune esperienza e di desumere argomenti di prova dal comportamento tenuto dalle parti nel corso del processo (art. 95, c. 2 e c. 3, c.g.c.) (sent. n. 100/2018, sez. giur. Molise).

In ordine alla natura dell'istituto della cessazione della materia del contendere e all'operatività del principio della "soccombenza virtuale" è stato chiarito che si tratta, in sostanza, di un istituto di creazione giurisprudenziale che conduce alla pronuncia in rito di estinzione del processo in ipotesi – diversa da quelle espressamente disciplinate dal codice di procedura civile e dal codice della giustizia contabile (quali, la rinunzia agli atti del processo) – di avvenuta soddisfazione «in modo pieno ed irreversibile» del «diritto esercitato», di cui si diano atto le parti mediante la «formulazione di conclusioni conformi». (sent. n. 239/2018, sez. giur. Toscana).

Affinché il processo possa concludersi per cessata materia del contendere occorre che la pretesa dedotta sia soddisfatta in corso di causa, ossia in ragione di un fatto sopravvenuto alla proposizione della domanda giudiziale, laddove, diversamente, quest'ultima sarebbe improponibile *ab origine* per difetto di interesse; ne consegue che l'avvenuto pagamento da parte del convenuto, prima della chiamata in giudizio, dell'importo di cui all'atto di citazione, la domanda attorea esercitata nei confronti del convenuto medesimo deve ritenersi inammissibile per difetto di interesse originario ad agire (sent. n. 122/2018, sez. giur. Emilia Romagna).

In tema di estinzione del giudizio per tardività della riassunzione avvenuta a seguito di decesso di parte dichiarata contumace, dopo aver precisato che alla fattispecie era da ritenersi applicabile *ratione temporis* l'art. 108, c. 5 e l'art. 109, c. 6, c.g.c., è stato affermato che, nei casi in cui l'interruzione operi *ipso iure*, il termine perentorio di tre mesi per la riassunzione decorre non già dal giorno in cui l'evento si è verificato, bensì da quello in cui la parte interessata alla riassunzione o alla prosecuzione abbia avuto la conoscenza legale dell'evento interruttivo che, nella specie, si era verificata nella udienza in cui il pubblico ministero, preso atto del decesso del convenuto contumace, chiedeva disporsi lo stralcio della sua posizione processuale e l'interruzione del giudizio, e non dalla data – successiva – dell'ordinanza con cui il Collegio aveva disposto l'interruzione del giudizio (sent. n. 95/2018, sez. giur. Calabria).

È stata dichiarata l'improcedibilità del giudizio in cui la procura aveva citato in riassunzione gli eredi di un convenuto nei confronti del quale l'atto di citazione, benché depositato in segreteria, non era stato notificato per il decesso intervenuto *medio tempore*. In particolare, l'originaria citazione non era mai stata notificata al *de cuius*, essendo costui deceduto prima, con conseguente nullità della *vocatio in ius*, poiché il rapporto processuale non è mai sorto, atteso che il contraddittorio tra le parti si instaura solo al momento in cui la domanda è portata a conoscenza della parte convenuta. È stato anche escluso che il rapporto processuale potesse considerarsi instaurato con il deposito della citazione, ai sensi del comma 4 dell'art. 86 c.g.c., sulla base della interpretazione per cui la citata norma riconosce al deposito dell'atto introduttivo il limitato effetto della "pendenza del processo", mentre l'instaurazione del rapporto processuale presuppone non soltanto che l'atto di citazione sia iscritto a ruolo, ma anche che sia stato notificato al convenuto. Né si è ritenuto applicabile l'art. 108, c. 1, c.g.c., atteso che tale norma, nel prevedere che "se prima della

costituzione all'udienza sopravviene la morte...di una delle parti...il processo è interrotto, salvo che coloro ai quali spetta di proseguirlo si costituiscano volontariamente oppure l'altra parte provveda a citarli in riassunzione" si riferisce chiaramente al caso di decesso del convenuto avvenuto dopo la notifica dell'atto di citazione ma prima della costituzione in giudizio, e dunque quando il processo sia stato ritualmente incardinato (sent. n. 72/2018, sez. giur. Calabria).

In caso di mancata riassunzione del giudizio a seguito di rinvio al primo giudice, disposto ai sensi dell'art. 199, c. 2, c.g.c., nel termine indicato al c. 3 del medesimo articolo, il processo si estingue come previsto dall'art. 111 c.g.c. La nuova normativa compendia, nel predetto art. 111, le differenti ipotesi di mancata riassunzione del processo e di inattività delle parti alle quali consegue l'estinzione del giudizio allo spirare del termine perentorio stabilito dalla legge, o dal giudice che dalla legge sia autorizzato a fissarlo. Le diverse fattispecie sono ora accomunate anche dalla previsione che l'estinzione opera di diritto e può essere dichiarata d'ufficio: non è, quindi, subordinata all'eccezione di parte, analogamente a quanto stabilito dall'art. 307, c. 4, c.p.c., ed è pronunciata con sentenza. Il carattere generale delle disposizioni di cui all'art. 111 c.g.c., fa ritenere che esse siano riferibili anche alle ipotesi di rimessione al primo giudice ordinate in sede d'appello in forza dell'art. 105 del r.d. 13 agosto 1933, n. 1038, ora regolate dall'art. 199 c.g.c., atteso che, il c. 2 dell'art. 199 c.g.c. ricalca, in parte, la disciplina dell'art. 105, comma 1, r.d. 1038/1933 e, pertanto, è stata pronunciata sentenza di estinzione del processo, in applicazione della richiamata normativa, previa fissazione, d'ufficio, dell'udienza di discussione della causa non tempestivamente riassunta (sent. n. 52/2018, sez. giur. Bolzano).

In caso di riassunzione di un giudizio per il quale altro giudice abbia declinato la giurisdizione in favore della Corte dei conti, la fase dell'invito a dedurre non può essere esclusa in omaggio al principio di conservazione degli effetti sostanziali e processuali propri della *traslatio iudici* tra giurisdizioni diverse (sentenza n. 130/2018, sez. giur. Campania, che ha dichiarato l'inammissibilità dell'azione per carenza della fase preprocessuale).

Il rito abbreviato

In tema di regolamento delle spese ai sensi dell'art. 130, c. 8, c.g.c., è stata esclusa la possibilità di un automatico riconoscimento di compensazione delle stesse, non ricorrendo le condizioni espressamente previste per i casi di estinzione del processo (artt. 110, c. 7 e 111, c. 8, c.g.c.) ed invece potendosi assimilare la posizione del convenuto che "benefici" di siffatta definizione del giudizio a quella di "parte soccombente" di cui all'art. 31, c. 1, c.g.c. (sent. n. 30/2018, sez. giur. Basilicata).

Al fine di una corretta qualificazione giuridica della peculiare modalità di definizione del giudizio "abbreviato" prevista dall'art. 130, c. 8, c.g.c., per il quale va esclusa la riconducibilità della fattispecie sia ad un'ipotesi di cessazione della materia del contendere - essendo intervenuto non l'intero pagamento chiesto dalla procura attrice con l'atto di citazione in giudizio, bensì solo il pagamento di una "quota parte" dell'iniziale pretesa attorea -, sia ad una ipotesi di estinzione del giudizio contemplate dagli artt. 110 e 111 del citato c.g.c. (ovvero prevista da altra disposizione di legge), peraltro incompatibili con la finalità sostanzialmente definitoria del giudizio abbreviato, atteso che, ai sensi del comma 5 del richiamato art. 130 c.g.c., "l'estinzione del processo non estingue l'azione". Pertanto, l'accoglimento

dell'istanza di rito abbreviato formulata dai convenuti ed il tempestivo e regolare versamento, da parte degli stessi, della somma ritenuta congrua, valgono ad integrare una specifica modalità di "definizione alternativa del giudizio", secondo la lettera e le finalità dell'art. 130, c. 1, c.g.c. (sent. n. 93/2018, sez. giur. Lombardia).

I giudizi di responsabilità sanzionatoria pecuniaria

È stato affermato che la responsabilità di tipo sanzionatorio è ontologicamente differente ed autonoma rispetto a quella di tipo risarcitorio, non presupponendo il danno ed essendo finalizzata alla protezione degli equilibri del bilancio pubblico (cfr. Sezioni riunite, n. 12/QM/2007). In caso di coesistenza dei due differenti tipi di responsabilità, le valutazioni compiute dal Collegio nell'ordinario giudizio di responsabilità non vincolano l'accertamento demandato al giudice designato ai sensi dell'art. 133 del c.g.c. (decreto n. 7/2018, sez. giur. Sicilia).

Il giudice designato ha ritenuto che l'atto con il quale il pubblico ministero ha riassunto la questione per la sola ipotesi sanzionatoria non possa essere considerato nullo per la mancanza dell'audizione del convenuto in quanto, nel procedimento previsto dall'art. 133 c.g.c., tale audizione non è prevista. Ha altresì ritenuto che l'assoluzione dalla contestazione di danno erariale per i medesimi fatti non incide, in nessun modo, sulla sussistenza di una responsabilità di carattere sanzionatorio (decr. n. 6/2018, sez. giur. Lazio).

Sulla base di una lettura sistematica della disciplina recata dal codice di giustizia contabile per il rito relativo a fattispecie di responsabilità sanzionatoria pecuniaria (art. 133 e ss. c.g.c.) in rapporto alla normativa dettata per il rito ordinario, si è affermato che nel giudizio per l'applicazione di sanzioni pecuniarie la mancanza del previo invito a dedurre non comporta l'inammissibilità/nullità del ricorso; sempre sotto il profilo processuale, sono stati disattesi gli adombrati profili di incostituzionalità, per violazione del principio del giusto processo, della disposizione che stabilisce la previa designazione del giudice monocratico da parte del presidente della Sezione (decr. n. 7/2018, sez. giur. Puglia).

È stata ritenuta applicabile alle fattispecie sanzionatorie, rientranti a pieno titolo nelle "materie di contabilità pubblica" affidate alla giurisdizione della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 103, c. 2, della Costituzione, la disposizione contenuta nell'art. 1, c. 2, l. n. 20/1994, in materia di prescrizione (decr. n. 7/2018, sez. giur. Sicilia).

A fronte di una domanda della procura erariale articolata su due forme di responsabilità aventi natura diversa - sanzionatoria e ordinaria - è stato ritenuto, preliminarmente all'esame del merito, di dover individuare quale rito fosse applicabile, se quello ordinario o quello speciale espressamente previsto per la responsabilità sanzionatoria. A fronte della qualificazione della fattispecie oggetto del giudizio come responsabilità sanzionatoria, è stata dichiarata l'inderogabilità della competenza funzionale riconosciuta dagli artt. 133 e 134 c.g.c., conformemente al principio del giudice naturale precostituito per legge (art. 25 Cost.) per la parte della domanda relativa a responsabilità sanzionatoria e, conseguentemente, è stata disposta, per tale parte, la necessaria riassunzione del giudizio di fronte al giudice monocratico previamente designato, tenuto anche conto delle difficoltà interpretative e della novità della questione. Al giudice designato ai sensi dell'art. 133 c.g.c. deve demandarsi la valutazione, nel merito, della pretesa erariale concernente la supposta responsabilità sanzionatoria, residuando, in capo al Collegio, il vaglio

sulla domanda relativa agli ipotizzati ulteriori profili di responsabilità ordinaria. La novità della questione consente, pur nella diversità dei riti (ricorso e citazione), di giustificare la riassunzione dinanzi al giudice designato (ord. n. 78/2018, sez. giur. Lazio).

In un giudizio per l'applicazione di sanzioni pecuniarie conclusosi con il rigetto del ricorso, è stata ritenuta applicabile, quanto alla regolazione delle spese processuali, la disciplina prevista per l'ipotesi dell'esclusione di responsabilità amministrativa contenuta nell'art. 31, c. 2, c.g.c., con conseguente liquidazione dell'ammontare degli onorari e diritti spettanti alla difesa di ciascun convenuto, da porre a carico del comune interessato (decr. n. 6/2018, sez. giur. Puglia).

I giudizi sui conti

È stata affermata, per regola generale, l'immediata applicabilità, anche ai giudizi di conto già in corso, delle nuove norme della parte III del codice (aventi natura eminentemente processuale e non sostanziale), ferma restando la salvezza della fase procedimentale già svolta presso l'amministrazione e propedeutica al deposito del conto (cioè quella concernente, ad esempio, l'elaborazione, la presentazione, l'approvazione e la parificazione dei conti, l'alimentazione dell'anagrafe degli agenti contabili). Ciò posto, si è ritenuto, in particolare, che ai fini dell'estinzione dei giudizi, ancorché aventi ad oggetto conti già presentati alla data di entrata in vigore del codice, non è necessaria alcuna relazione del magistrato designato, né l'acquisizione del parere del pubblico ministero; neppure è necessario che l'estinzione sia formalmente dichiarata con decreto presidenziale, essendo espressamente richiesto (tanto dalla "nuova", quanto dalla "vecchia" norma) soltanto che: i) il giudizio sia stato introdotto da almeno cinque anni; ii) allo scadere del suddetto termine non consti, nel fascicolo del giudizio, la formulazione di contestazioni a carico del contabile (sent. n. 58/2018, sez. giur. Abruzzo).

Si è anche precisato che l'art. 140 c.g.c., nel sancire che il conto è "munito dell'attestazione di parifica", non preclude che detta attestazione sia rilasciata in un documento diverso dal conto cui si riferisce, ferma restando la necessaria univoca riferibilità di essa al conto cui si accompagna; ciò in coerenza con il principio generale della libertà di forme, consacrato all'art. 32 del c.g.c., nonché con la progressiva dematerializzazione delle procedure in discorso (cfr. art. 6, art. 138, c. 4, art. 140, c. 2, c.g.c.) che renderà fisiologica l'apposizione di un "visto" collegato solo informaticamente al conto cui accede, purché con garanzia di autenticità, integrità e riferibilità univoca (sent. n. 62/2018, sez. giur. Abruzzo).

Si è affrontata, inoltre, la questione dell'inquadramento di una fattispecie nel campo di applicazione dell'art. 147, c. 3, lettera c), c.g.c., a norma del quale "è sempre fissata l'udienza (...) per: (...) i deconti compilati nei casi di deficienza accertata dall'amministrazione a carico del contabile e prodotti alla Corte dei conti anteriormente al giudizio sul conto". In particolare, si è ritenuto che, benché la suddetta norma, oggi trasposta nel c.g.c. ma già presente nel "vecchio" regolamento di procedura (art. 34 del r.d. n. 1038/1933), abbia in passato formato applicazione concreta nel senso di considerare il "deconto" quale conto meramente "rettificativo" di un conto "principale" già depositato in Corte dei conti (o presentato all'amministrazione), sul quale non si era ancora svolto il giudizio, nulla osta all'applicazione della norma dinanzi citata anche nel caso in cui il "deconto"

costituisca esso stesso il conto principale compilato d'ufficio, anziché un conto rettificativo. Ciò si è affermato in coerenza con la *ratio* della disposizione stessa, che ha lo scopo di consentire l'immediato giudizio della Sezione su una deficienza contabile accertata "anteriamente al giudizio sul conto", dovendosi includere in questa locuzione tanto i conti già presentati e depositati ma non ancora giudicati, quanto i conti non ancora resi e quindi non ancora formati. Sarebbe illogico, e contrario al principio di concentrazione ed effettività della tutela sancito dal nuovo codice, pretendere che il "deconto" compilato d'ufficio (cioè il documento che sostanzia puntuali contestazioni contabili, accertate anche in corso di gestione o prima ancora della scadenza dei termini di presentazione del conto) possa essere introdotto e discusso solo dopo la previa produzione di un conto principale (reso dall'agente o, in caso di inottemperanza, compilato d'ufficio ai sensi della lettera a dello stesso articolo 147, c. 3) sul quale operare le ipotetiche rettifiche: in tal caso, infatti, gli strumenti di tutela dell'integrità patrimoniale dell'amministrazione pubblica sarebbero paradossalmente minori proprio laddove l'irregolarità contabile si riveli ancor più marcata ed insidiosa, cioè laddove non solo il conto non sia stato presentato, ma addirittura vi siano deficienze di cassa già accertate da parte dell'amministrazione (sent. n. 113/2018, sez. giur. Abruzzo).

In sede di dichiarazione di irregolarità dei conti compilati d'ufficio da un comune riguardanti la gestione delle entrate affidata ad una società e di condanna della società stessa al pagamento di una somma in favore dell'ente locale, è stato ritenuto che non fosse ostativa alla condanna la circostanza che il comune fosse già dotato di titolo esecutivo; e ciò nella considerazione che non era venuto meno l'interesse alla pronuncia di condanna, in quanto il titolo non aveva ancora avuto esecuzione. Si è, inoltre, rilevato che l'esigenza di pronunciare condanna si radica anche nella disposizione recata dall'art. 216, c. 3, c.g.c., secondo cui "Il credito erariale è assistito da privilegio ai sensi dell'articolo 2750 del codice civile. Ai fini del grado di preferenza, il privilegio per il credito erariale derivante da condanna della Corte dei conti sui beni mobili e sui beni immobili segue, nell'ordine, quelli per i crediti indicati, rispettivamente, negli articoli 2778 e 2780 del c.c." (sent. n. 22/2018, sez. giur. Sardegna).

Sul conto giudiziale di un agente consegnatario delle azioni e partecipazioni intestate ad un ente locale in via pregiudiziale è stato evidenziato che *"i titoli azionari e partecipativi sono espressamente annoverati tra i beni mobili dello Stato [...], per i quali sussiste l'obbligo di resa del conto giudiziale, indipendentemente dalla loro materializzazione in forma documentale. [...] Il giudizio di conto, dunque, quale giudizio di carattere oggettivo e necessario (C. Cost. sent. n. 114/1975), ha primariamente ad oggetto l'accertamento della regolarità del documento contabile depositato (e delle gestioni contabili ivi rappresentate, nel senso che successivamente sarà chiarito), oltre che nel contempo le conseguenti ed eventuali responsabilità dell'agente contabile [...]. Inoltre, secondo ormai pacifica giurisprudenza, [...], occorre che siano documentate, ai fini del giudizio di conto, le modalità di esercizio della gestione da parte delle società stesse e le modalità di applicazione delle direttive impartite da parte dei titolari delle azioni o partecipazioni pubbliche"*. Con riferimento all'oggetto del giudizio di conto nel particolare settore delle partecipazioni pubbliche, partendo dalla constatazione delle ingenti perdite da queste sovente prodotte, è stato rilevato che *"la Corte di cassazione ha per un verso chiarito che "il giudizio (di conto) non può essere limitato al titolo originario nella sua materialità, ma deve riguardare*

anche le variazioni del valore dei titoli e gli utili o dividendi distribuiti" [...], ma nel contempo ne ha puntualmente circoscritto l'ambito di cognizione ed il correlato sindacato del giudice contabile. In particolare, la Suprema Corte, [...] ha ritenuto (seppure, non conferendo rilievo a detta argomentazione in termini di difetto di giurisdizione) che l'esercizio delle funzioni, proprie dell'agente contabile, di maneggio/custodia "non può, in alcun modo, dar luogo ad un sindacato sull'esercizio dei diritti spettanti all'azionista pubblico", cosicché detto consegnatario "non può, quindi, essere chiamato a rispondere, in sede di giudizio di conto, di atti di esercizio dei diritti all'azionista o del titolare di partecipazioni [...]", salva ovviamente l'eventualità che l'Ente pubblico abbia impartito, come sempre dovrebbe accadere in ossequio ai principi di buon andamento, efficienza, efficacia ed economicità del pubblico agire, specifiche direttive all'agente contabile ai fini dell'esercizio dei diritti di azionista, [...] e che l'agente contabile non si sia attenuto a dette indicazioni prescrittive. Soltanto in questa ipotesi, dunque, la perdita di valore delle partecipazioni potrebbe costituire addebito imputabile all'agente contabile e dar luogo ad una sentenza di condanna in sede di giudizio di conto". È stato inoltre rilevato come d'altra parte, la possibilità di adottare sentenze dichiarative dell'irregolarità dei conti, pur in assenza di addebito a carico dell'agente contabile, appare pienamente compatibile con il disposto di cui all'art. 30, secondo comma, del r.d. n. 1038/1933. La considerazione che il successivo art. 48 menzioni espressamente solo il "discarico e la condanna" non obbliga a concludere, infatti, che questi ultimi due provvedimenti esauriscano la gamma dei possibili esiti del giudizio di conto (sent. n. 53/2018, sez. giur. Molise).

I giudizi pensionistici

Ai sensi dell'art. 155, c. 5, c.g.c., il ricorso in materia pensionistica va depositato presso la segreteria della sezione e poi notificato, con il pedissequo decreto di fissazione dell'udienza, alla parte convenuta, entro dieci giorni dalla comunicazione, sicché la notificazione successiva al deposito del ricorso assolve alla funzione di consentire l'instaurazione del contraddittorio. Pertanto, è stato dichiarato che l'omissione della predetta notifica determina l'improcedibilità del ricorso (sent. n. 4/2018, sez. giur. Trentino - Alto Adige/Sudtirolo sede di Trento).

La costituzione in giudizio dell'ente previdenziale sana il vizio della mancata *vocatio in ius* dell'amministrazione da parte del ricorrente, mediante la notifica del ricorso unitamente al pedissequo decreto di fissazione dell'udienza, come previsto dall'art. 155, c. 3 e c. 5, c.g.c. e non rende il ricorso improcedibile, dovendosi riconoscere effetto sanante a tale costituzione (sent. n. 237/2018, sez. giur. Puglia).

In tema di costituzione del convenuto è stata dichiarata l'inammissibilità delle eccezioni di decadenza e di prescrizione sollevate dall'istituto previdenziale resistente per la prima volta con una memoria depositata dopo l'emanazione dell'ordinanza istruttoria pronunciata in una precedente udienza, in applicazione dell'art. 156 c.g.c., secondo cui le eccezioni processuali e di merito non rilevabili d'ufficio e le eventuali domande riconvenzionali devono essere proposte a pena di decadenza nella memoria difensiva di costituzione in giudizio (sent. n. 446/2018, sez. giur. Puglia).

La sanatoria prevista dall'art. 155, c. 8, c.g.c. non può essere applicata all'ipotesi di inesistenza della notificazione del decreto di fissazione dell'udienza, non

sussistendo le peculiari esigenze di tutela del ricorrente rilevate dai giudici di legittimità nel rito del lavoro, con riferimento al dettato dell'art. 415, c. 2, c.p.c., considerato che il citato art. 155, al comma 3, dispone espressamente la comunicazione del decreto di fissazione dell'udienza a cura della segreteria della sezione (sent. n. 503/2018, sez. giur. Sicilia).

Il comma 10 dell'art. 155 c.g.c. è applicabile, per analogia, anche alla ipotesi in cui il ricorrente omette di notificare il ricorso unitamente al decreto di fissazione dell'udienza, con la conseguenza che, ove ricorra tale evenienza, va ordinata la cancellazione della causa dal ruolo e va dichiarata l'estinzione del processo (sent. n. 710/2018, sez. giur. Sicilia).

In un giudizio di ottemperanza di una sentenza esecutiva di primo grado ai sensi dell'art. 169 c.g.c., avverso la quale, tuttavia, era stata proposta impugnazione, è stato affermato il principio - ricavabile dall'art. 218, c. 4, lettera b) dello stesso codice, in raffronto alla previsione della precedente lettera a) - secondo cui l'obbligo di esecuzione delle statuizioni del giudice consegue automaticamente alla sola sentenza passata in giudicato, comportando, viceversa, la (provvisoria) esecutività della sentenza di primo grado unicamente l'obbligo dell'amministrazione di non porre in essere atti in contrasto con le statuizioni della sentenza di primo grado, nonché la facoltà - e non già l'obbligo - di darvi esecuzione (sent. n. 738/2018, sez. giur. Puglia).

Sempre in tema di giudizio di ottemperanza di una sentenza pensionistica del giudice contabile, è stato affermato che esso, con l'entrata in vigore del codice della giustizia contabile, pur non essendo stato espressamente abrogato il richiamo, contenuto nell'art. 10 della l. n. 205/2000, alle norme che regolano il giudizio di ottemperanza avanti il giudice amministrativo, trova ormai la propria completa disciplina negli artt. 217 e 218 dello stesso codice. La sentenza esclude in materia ultrattività alle norme previgenti in base all'art. 3 delle norme transitorie allegate al c.g.c. dal momento che la disciplina del giudizio di ottemperanza è contenuta in altro capo del codice che non concerne solo i giudizi pensionistici, con conseguente applicabilità del principio generale, valevole in campo processuale, del *tempus regit actum* (sent. n. 54/2018, sez. giur. Piemonte).

È stata affermata la fondatezza dell'interesse della parte attrice a non vedersi esposta al recupero forzoso di somme di danaro per l'asserita carenza del requisito della c.d. "vivenza a carico" del soggetto inabile presso i genitori, per effetto, sia della consolidazione nel tempo della situazione esistente, sia per il legittimo affidamento riposto nel diligente esercizio dei pubblici poteri. È stato pertanto ritenuto meritevole di tutela l'incolpevole affidamento del percettore, tenuto conto altresì della grave menomazione della sua capacità di intendere e volere, nonché del lasso temporale, non breve, intercorso tra la concessione del trattamento pensionistico e l'adozione del provvedimento di revoca/recupero dell'indebito (sent. n. 24/2018, sez. giur. Basilicata).

È stato dichiarato inammissibile il ricorso proposto successivamente a vari giudicati su parti della pretesa pensionistica in quanto in grado di concretizzare una situazione di abuso del processo, ostativa all'esame della domanda, derivante da ingiustificata parcellizzazione giudiziale del credito, così come messo in luce negli approdi giurisprudenziali più recenti (cfr. Cass. civ. S.U. n. 23726/2007, nonché S.U.

n. 4090/2017) con riferimento alla regola generale di correttezza e buona fede, in relazione al dovere inderogabile di solidarietà di cui all'art. 2 Cost., nonché al principio del giusto processo di cui all'art. 111 Cost. (espressamente richiamato per il processo contabile dall'art. 4 c.g.c.). Un ulteriore vulnus a tale principio deriverebbe, all'evidenza, dalla formazione di giudicati contraddittori cui potrebbe dar luogo la pluralità di iniziative giudiziarie successive nel tempo, ancorché collegate allo stesso rapporto (sent. n. 25/2018, sez. giur. Piemonte).

I giudizi ad istanza di parte

È stato ritenuto fondato il ricorso promosso da un dirigente medico per avversare il provvedimento con cui l'azienda sanitaria datrice di lavoro aveva unilateralmente provveduto al recupero, a valere sui suoi emolumenti mensili, del costo dei farmaci prescritti in maniera non appropriata; è stato, infatti, ritenuto che, trattandosi di controversia rientrante nell'ambito della responsabilità amministrativa, l'iniziativa appartiene esclusivamente al pubblico ministero contabile e non è consentito alla pubblica amministrazione surrogarsi alle funzioni spettanti per legge alla procura erariale, privando il soggetto ritenuto responsabile delle garanzie che il legislatore ha previsto in suo favore, consistenti nell'articolata fase preprocessuale nel corso della quale il soggetto incolpato dispone di ampi spazi di partecipazione e di difesa finalizzati a far cadere le accuse ipotizzate nei suoi confronti (sent. n. 392/2018, sez. giur. Sicilia).

Con riferimento al ricorso previsto dall'art. 172 c.g.c. (art. 58 r.d. n. 1038/33 previgente) presentato da un ente locale impositore volto ad accertare la complessità dei rapporti di dare ed avere intercorsi con la società concessionaria della riscossione, è stato confermato l'indirizzo giurisprudenziale circa la sussistenza della giurisdizione contabile ai sensi dell'art. 103, c. 2, Cost., considerato che "i giudizi ad istanza di parte" costituiscono una categoria eterogenea ed aperta ed essendo indubbio che il concessionario dei servizi di esattoria di un comune rivesta la qualità di agente contabile (sent. n. 489/2018, sez. giur. Lazio).

È stata, inoltre, affrontata la problematica dei giudizi risarcitori introdotti dinanzi al giudice ordinario dall'amministrazione nei confronti del concessionario e poi riassunti per *translatio iudicii* dinanzi alla Corte dei conti con la formula del giudizio ad istanza di parte, con i quali, tuttavia, l'ente ricorrente faceva valere, più che rapporti di credito-debito con il concessionario, veri e propri inadempimenti, contrattuali o extracontrattuali, scaturenti dal rapporto di concessione, avanzando richieste di risarcimento del danno all'immagine e da disservizio. E sono stati dichiarati inammissibili i ricorsi presentati dall'amministrazione in quanto, per le modalità con le quali veniva rappresentato il *petitum* sostanziale, l'amministrazione finiva per utilizzare lo strumento processuale del giudizio ad istanza di parte per far valere dinanzi al giudice contabile pretese risarcitorie conseguenti a violazioni di obblighi contrattuali che possono invece essere azionate solo attivando il diverso giudizio di responsabilità, per il quale la titolarità dell'azione spetta in via esclusiva al procuratore regionale (sent. n. 69/2018 e n. 183/2018, sez. giur. Calabria).

3. I giudizi di responsabilità: questioni sostanziali

Si espongono di seguito i principali nuclei tematici relativi alle tipologie di danno oggetto di giudizio nel 2018. Infatti, a fronte della normale attività della Corte che ha ovviamente interessato un ventaglio ben più ampio di ipotesi, è opportuno segnalare le fattispecie su cui si è concentrato il dibattito giurisprudenziale in primo grado: sia su indirizzi acquisiti che su questioni nuove.

Il danno all'immagine

La fattispecie in esame conferma quanto anticipato in premessa circa l'organica formazione di una giurisprudenza certa e prevedibile a tutela dell'efficienza del servizio e della tutela dei diritti dei cittadini.

È stato affermato che l'eventuale *clamor fori* e la diffusione ed amplificazione del fatto operata dai mass-media non integrano la lesione del bene tutelato, indicandone semplicemente la dimensione, con la conseguenza che risulta possibile configurare il danno all'immagine anche in assenza di articoli di stampa riportanti i fatti illeciti per cui è causa. Tutto ciò in quanto non occorre enfatizzare il livello di capillarità che ha avuto la divulgazione della notizia da parte dei mezzi di informazione di massa e poiché sarebbe errato far dipendere la sussistenza del danno all'immagine solo dal grado di diffusione che ha avuto la notizia della condanna in sede penale. Ciò a cui occorre guardare sono solo i connotati della vicenda nella loro oggettiva materialità (sent. n. 74/2018, sez. giur. Toscana).

Chiamata a pronunciarsi sulla domanda di risarcimento del danno all'immagine derivante dai fatti integranti molteplici e gravi fattispecie delittuose verificatesi in occasione del G8 di Genova, con l'ordinanza n. 31/2018, la sez. giur. Liguria ha sollevato la questione legittimità costituzionale dell'art. 17, c. 30 ter, secondo periodo, del d. l. n. 78/2009 deducendo l'irrazionalità della norma per avere limitato la risarcibilità del danno all'immagine alla commissione della ristretta categoria dei delitti contro la pubblica amministrazione, impedendo che il predetto danno possa essere perseguito anche quando è causato da un qualsiasi altro reato o da comportamenti illeciti penalmente non rilevanti.

La questione, attuale e particolarmente complessa, della perseguibilità o meno del danno all'immagine, a seguito dell'ingresso in vigore del codice della giustizia contabile, per reati diversi da quelli del pubblico ufficiale commessi contro la pubblica amministrazione (delitti di cui al Capo I, Titolo II, Libro II, codice penale), è stata decisa giungendo all'affermazione del principio per cui "anche a seguito dell'ingresso in vigore del d.lgs. n. 174/2016 e dell'abrogazione dell'art. 7 della l. n. 97/2001, il danno all'immagine è risarcibile nei soli casi di sentenza penale passata in giudicato in relazione ad uno dei delitti del pubblico ufficiale contro la pubblica amministrazione previsti dal capo I, titolo II, libro II del codice penale" (sent. n. 174/2018, sez. giur. Toscana).

Sullo stesso tema ma in senso contrario si segnalano le decisioni con le quali è stato affermato che, ferma restando la giurisdizione della Corte dei conti in materia, l'esercizio, da parte del pubblico ministero, dell'azione risarcitoria per il danno all'immagine della pubblica amministrazione presuppone ancora, in linea generale, l'esistenza di una sentenza penale irrevocabile di condanna, che sia stata pronunciata a carico di un dipendente o di un amministratore pubblico per reati commessi nei

confronti della pubblica amministrazione, senza più, però, alcuna limitazione ai delitti specificamente contemplati nel capo I del titolo II del libro II del codice penale". È stato quindi affermato il principio generale secondo cui tra i reati presupposti per l'azionabilità della pretesa risarcitoria de qua devono ritenersi ora ricompresi anche i reati comuni contro la pubblica amministrazione - e non più soltanto i reati propri sub specie di delitti contro la pubblica amministrazione - accertati con sentenza penale di condanna irrevocabile (sent. n. 449/2018, sez. giur. Sicilia e sent. n. 197/2018, sez. giur. Lombardia).

Deve segnalarsi, inoltre, la decisione con la quale è stata affrontata la questione della sussistenza del presupposto legale del reato per giungere alla condanna per danno all'immagine: a fronte del consolidato orientamento che, applicando testualmente la legge, ritiene necessario che il comportamento di reato sia stato accertato da sentenza penale di condanna passata in giudicato, è stato ritenuto bastevole il positivo accertamento in se stesso maturato, quand'anche la pronuncia non assolutoria non sia consistita in una condanna ma nella dichiarazione di intervenuta prescrizione (sent. n. 284/2018 e sent. n. 143/2018, sez. giur. Lombardia). Qualora tale indirizzo si consolidasse esprimerebbe una ulteriore evoluzione della giurisprudenza che già ritiene equiparabile alla sentenza di condanna la sentenza che accerta il patteggiamento della pena (sent. n. 54/2018, sez. giur. Molise; sent. n. 3/2018, sez. giur. Sardegna), con ciò ritenendo pregiudizievole la pena comminata in assenza di accertamento del fatto. In conclusione, si avrebbe la perseguibilità del danno all'immagine, oltre che nel caso di definitiva condanna penale anche nei casi di accettazione della pena e di accertamento del fatto penalmente rilevante.

Circa la quantificazione del danno all'immagine, è stato ritenuto che l'art. 1, c. 1 *sexies*, della l. n. 20/1994 (introdotto nell'ordinamento dall'art. 1, c. 62, della legge 6.11.2012, n. 190) non è automaticamente applicabile a fatti pregressi, fermo restando che il parametro legale ivi fissato può in concreto essere preso a riferimento ai fini della liquidazione equitativa del pregiudizio, esprimendo una misura ritenuta di regola congrua dallo stesso legislatore, salva la prova contraria (sent. n. 1008/2018, sez. giur. Campania; sent. n. 104/2018, sez. giur. Calabria).

In armonia con la consolidata giurisprudenza contabile, è stato ribadito che la fattispecie contemplata dall'art. 55 *quinquies*, d.lgs. n. 165/2001, presenti indiscutibili caratteri di autonomia rispetto a quella, più generale, prevista, sempre con riferimento alla risarcibilità del c.d. "danno all'immagine", dall'art. 17, c. 30*ter*, d.l. n. 78/2009 e s.m.i. Il richiamato art. 55 *quinquies* si presenta, infatti, quale previsione ad hoc, alla stregua di una norma speciale, siccome volta a sanzionare la specifica fattispecie dell'assenteismo fraudolento nel pubblico impiego, ricollegando ad essa l'azionabilità del risarcimento del danno (patrimoniale diretto ed all'immagine) derivatone a carico della pubblica amministrazione. Ne deriva che, ai fini dell'applicazione dell'art. 55 *quinquies* d. lgs. n. 165/2001, si prescinde dai requisiti di cui all'art. 17, c. 30*ter*, d.l. n. 78/2009, non richiedendosi, in particolare, l'accertamento, con sentenza definitiva, della ricorrenza di talune indefettabili fattispecie delittuose, lesive dell'immagine (sent. n. 277/2018, sez. giur. Toscana; sent. n. 111/2018, sez. giur. Sardegna; sent. n. 129/2018, sez. giur. Abruzzo).

Ne consegue che non sussiste la nullità o improcedibilità o inammissibilità dell'azione di responsabilità per danno da "assenteismo", pur in assenza del previo

accertamento del reato di cui al 55-*quinqüies*, c. 1, del d. lgs. n. 165/2001, sol che si consideri la tempistica inderogabilmente stabilita dall'art. 55-*quater*, c. 3-*quater*, del citato decreto legislativo (in combinato disposto con il comma 2 dell'art. 55-*quinqüies*); per logica, se l'azione di responsabilità dinanzi alla Corte dei conti deve essere esercitata, senza possibilità di proroga, entro i centocinquanta giorni successivi alla denuncia (denuncia che, a sua volta, deve avvenire entro venti giorni dall'avvio del procedimento disciplinare), è evidente che il meccanismo legislativo non può che prescindere dalla sussistenza di un giudicato penale e perfino dall'esercizio dell'azione penale, tenendo reciprocamente indipendenti i due profili e la vicende dei due giudizi (sent. n. 129/2018, sez. giur. Abruzzo).

Infine, sulla natura e sui presupposti della responsabilità per danno all'immagine, prevista dall'art. 46 del d. lgs. 14 marzo 2013, n. 33 per l'ipotesi di violazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, è stato chiarito che trattasi di fattispecie, tipizzata dal legislatore all'evidente scopo di garantire la piena attuazione dei valori, di rilievo anche costituzionale, di trasparenza e pubblicità dell'azione amministrativa e che, in assenza di una specifica previsione normativa in termini di necessaria "pregiudizialità penale", ai fini dell'applicazione dell'art. 46 d.lgs. n. 33/2013, si prescinde dai requisiti di cui all'art. 17, c. 30-*ter*, d.l. 78/2009 e s.m.i., non richiedendosi, in particolare, l'accertamento, con sentenza definitiva, della ricorrenza di talune indefettibili fattispecie delittuose, lesive dell'immagine (sent. n. 265/2018, sez. giur. Toscana).

Il danno da illecito utilizzo di fondi nazionali ed europei

È stato ribadito che il danno da illecito utilizzo di fondi nazionali ed europei sussiste non solo ogni qualvolta la somma sia percepita in assenza dei presupposti di legge – come nel caso ricorrente dell'illecita percezione di fondi per l'esercizio dell'agricoltura (sent. n. 483/2018, sez. giur. Puglia; sent. nn. 67/2018, 92/2018, 93/2018, 154/2018, 117/2018, 118/2018, 381/2018, 384/2018, 433/2018, sez. giur. Calabria; sent. nn. 5/2018, 9/2018, 108/2018, 110/2018, 132/2018, 140/2018, sez. giur. Sardegna; sent. n. 22/2018, sez. giur. Molise) e dell'indebita percezione di contributi pubblici destinati ad emittenti televisive (sent. n. 116/2018, sez. giur. Toscana) - ma anche quando tale somma, pur legittimamente percepita, è tuttavia adoperata in violazione di legge. Un primo caso è dato dall'utilizzo solo parziale del finanziamento per lo scopo di legge, cosicché esso risulta per la parte restante ingiustificato. Così è stato deciso per la parziale distrazione di contributi comunitari e/o regionali a fronte di assunzione di lavoratori c.d. "svantaggiati" e invece utilizzati anche per finalità diverse (sent. nn. 84/2018; 85/2018; 105/2018; 106/2018; 129/2018; 132/2018; 195/2018; 387/2018; 425/2018; 449/2018, sez. giur. Calabria). La distrazione si verifica certamente anche nel caso ricorrente della sovrappaccatura dei costi dichiarati come sostenuti (sent. n. 4/2018, sez. giur. Sardegna e sent. n. 631/2018, sez. giur. Puglia) oppure dell'impiego del finanziamento per scopi diversi da quelli dichiarati -come nel caso: di una fondazione che chiede un finanziamento per ristrutturare il proprio compendio immobiliare ed invece lo utilizza per coprire spese di ordinaria gestione (sent. n. 41/2018, Friuli Venezia Giulia); di sviamento dalle finalità pubblicistiche originarie del contributo regionale, non essendo stato realizzato, nei termini e con le modalità previste, il programma di interesse pubblico sotteso alla sua erogazione (sent. n. 91/2018, sez. giur. Veneto; sent. n. 285/2018, sez.

giur. Lombardia; sent. n. 237/2018, sez. giur. Lazio); di utilizzo di risorse, allocate in fondi a destinazione vincolata per il sostegno delle imprese, in operazioni di investimento in strumenti finanziari a medio e alto rischio (sent. n. 428/2018, sez. giur. Calabria). Ma ciò si verifica anche: nel caso di percezione di un finanziamento per l'acquisto di un opificio quando il bene effettivamente acquistato non è poi dedotto nell'organizzazione aziendale (sent. n. 103/2018, sez. giur. Calabria); quando il finanziamento è stato utilizzato per l'acquisto di un bene immobile rimasto del tutto abbandonato (sent. n. 17/2018, sez. giur. Veneto) o per l'acquisto di un bene mobile utilizzato per scopi personali (sent. n. 72/2018, sez. giur. Sardegna).

È stato affermato il principio secondo cui il privato chiamato a garantire un servizio di interesse generale con l'impiego di ingenti fondi pubblici ha l'obbligo di svolgere con la massima diligenza la propria attività in coerenza con gli impegni convenzionalmente assunti realizzando tempestivamente gli interventi correttivi e procedurali per assicurare adeguati standard di funzionamento tanto più ove si verta in tema di servizi socio-assistenziali a favore di persone minori in stato di bisogno. (sent. n. 68/2018, sez. giur. Piemonte).

È stata accertata una fattispecie di danno erariale riconducibile all'indebita fruizione, da parte di una dipendente in distacco sindacale, dei benefici pensionistici previsti dal d. lgs. n. 564/1996 (maggiorazioni pensionistiche integrative determinate dalla contribuzione versata dal sindacato di appartenenza a propri dirigenti in relazione ad attività retribuite svolte per il sindacato medesimo), essendo stato ritenuto, sulla base di plurimi e concordanti elementi indiziari, che il rapporto di aggiuntiva collaborazione retribuita con il sindacato, proprio nell'anno antecedente il pensionamento, fosse del tutto fittizio (sent. n. 44/2018, sez. giur. Friuli Venezia Giulia).

Il danno alla concorrenzialità del mercato e danno da tangente

È stata specificamente affrontata la figura giuridica del c.d. "danno alla concorrenza", illustrandone le caratteristiche ed i presupposti. Si è osservato, in proposito, che il danno non discende dall'accertamento della violazione di legge, ma deve essere adeguatamente provato, anche mediante presunzioni, e ben può essere determinato nel *quantum* in via equitativa ex artt. 1226 e 2056 c.c. (sent. n. 29/2018, sez. giur. Molise).

Circa la quantificazione del danno alla concorrenza, è stata argomentata la necessità di una valutazione globale, prudenziale ed equitativa della differenza tra prezzo della commessa e valore dei fattori produttivi impiegati dall'imprenditore aggiudicatario, basata, da un lato, sulla non incidenza dell'utilità solo promessa, sulla difficoltà di pervenire ad una esatta quantificazione del danno stesso e sul concorso causale di altri soggetti, non evocati in giudizio, che, favorendo o, comunque, non impedendo la predisposizione di una rete di rapporti di influenze e di reciproci condizionamenti, hanno reso possibile il risultato illecito della condotta del convenuto, e, dall'altro, fondata sia sulla effettiva sussistenza di un'utilità indebitamente erogata, sia sulla esistenza di uno scarto comunque apprezzabile tra le offerte innanzi indicate, sia sulla distorsione del sistema comparativo concretamente applicato nella fattispecie, sia sul grado di incidenza della condotta (come detto, non esclusiva) del convenuto sulla causazione di un nocumento patrimonialmente rilevante (sent. n. 28/2018, sez. giur. Lombardia).

Inoltre, il danno alla concorrenza è stato individuato nella differenza tra l'importo pagato e la minore somma, invece, che si era poi determinata in sede di confronto concorrenziale imposto dal tribunale regionale di giustizia amministrativa a seguito di contenzioso amministrativo promosso dal soggetto pretermesso (sent. n. 30/2018, sez. giur. Trentino - Alto Adige/Sudtirolo sede di Trento).

È stato ribadito il costante orientamento giurisprudenziale secondo cui "il danno alla concorrenza", non diversamente da qualunque altra tipologia di danno patrimoniale, non può ritenersi sussistente in *re ipsa* per il solo fatto che sia stato illegittimamente pretermesso il confronto tra più offerte. Deve dirsi, piuttosto, che l'omissione della gara suscita il sospetto che il prezzo contrattuale non corrisponda al minor prezzo che sarebbe stato ottenibile dal confronto di più offerte. Trattandosi, però, pur sempre e soltanto di un sospetto, occorre dimostrare che, effettivamente, nel caso concreto, la violazione delle norme sulla scelta del contraente abbia determinato una maggiore spesa di denaro pubblico; dimostrazione raggiungibile con il ricorso a ogni idoneo mezzo di prova, quale può essere la comparazione con i prezzi o con i ribassi conseguiti a seguito di gara per lavori o servizi dello stesso genere di quello in contestazione (sent. n. 400/2018, sez. giur. Lazio).

Anche il danno da tangente lede, nella sua plurioffensività, sia la corretta dinamica della p.a. che il libero competere sul mercato. Alcuni dipendenti di un comune, a seguito dell'accertamento, in sede penale, dei reati di abuso d'ufficio, corruzione, falso materiale ed ideologico sono stati condannati a risarcire il danno da tangente. Nella quantificazione del danno è stato considerato non solo la sinallagmaticità della misura economica della tangente, ma anche la valutazione equitativa dei vantaggi attribuiti agli illeciti percettori e la plurioffensività del reato di corruzione (sent. n. 21/2018, sez. giur. Lazio).

Il danno arrecato da amministratori di società a partecipazione pubblica

Dopo l'intervento nomofilattico della Corte di cassazione, oggi recepito nell'art. 12, del Testo Unico sulle società a partecipazione pubblica (decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175), la Corte dei conti ha giurisdizione sul danno arrecato da amministratori di società a partecipazione pubblica solo in caso di danno direttamente arrecato al valore delle quote dei soci pubblici o se il danno sia stato arrecato al patrimonio di società in house. Pertanto, a fronte della generale giurisdizione dell'a.g.o. sui danni arrecati alle società a partecipazione pubblica delineata dalla Cassazione e dall'art. 12 d.lgs. n. 175/2016, l'azione del procuratore contabile appare proponibile: a) quando sia volta a far valere la responsabilità dell'amministratore o del componente di organi di controllo della società partecipata dall'ente pubblico che sia stato danneggiato dall'azione illegittima non di riflesso, quale conseguenza indiretta del pregiudizio arrecato al patrimonio sociale, bensì direttamente (es. in caso di danno all'immagine, o in caso di perdita di valore della quota di partecipazione dei soci pubblici); b) nei confronti (non già dell'amministratore della società partecipata, per il danno arrecato al patrimonio sociale, bensì) di chi, quale rappresentante dell'ente partecipante o comunque titolare del potere di decidere per esso, abbia colpevolmente trascurato di esercitare i propri diritti di socio, così pregiudicando il valore della partecipazione.

Ciò che ben può accadere quando il socio pubblico, in presenza di atti di mala gestio imputabili agli amministratori o agli organi di controllo della società partecipata, trascuri ingiustificatamente di esercitare le azioni di responsabilità alle quali egli sia direttamente legittimato, ove ne sia derivata una perdita di valore della partecipazione (sent. n. 49/2018, sez. giur. Lombardia).

È stata inoltre accertata la responsabilità a carico dell'amministratore delegato di una società interamente partecipata dal comune per violazione dell'art. 1, c. 725 della l. 27 dicembre 2006, n. 296, come modificato dall'art. 61, c. 12, del d. l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla l. 6 agosto 2008, n. 133, che prevede un limite massimo al compenso, definito dalla norma onnicomprensivo, degli amministratori di società a totale partecipazione dei comuni o province, parametrato in percentuale alla indennità spettante all'organo politico di vertice dell'ente locale (sent. n. 47/2018, sez. giur. Piemonte). È stata inoltre affermata la sussistenza di un danno erariale cagionato da amministratori comunali i quali, a seguito della costituzione di una società a partecipazione comunale, avevano provveduto a distribuire gli utili per l'intero al socio privato di minoranza (sent. n. 180/2018, sez. giur. Emilia Romagna).

Il danno da disservizio

Sussiste il danno da disservizio: in ipotesi di manipolazione/alterazione dei dati informatici di un ente previdenziale allo scopo di erogare emolumenti non dovuti o superiori a quelli spettanti (sent. n. 167/2018, sez. giur. Campania); in fattispecie relativa all'indebito utilizzo di agevolazioni erogate in base al d.lgs. n. 185/2000, nella quale il pregiudizio è stato riferito al dispendio delle risorse che, sottratte ad altra destinazione, sono state impiegate per gli accertamenti sui fatti di causa (sent. n. 932/2018, sez. giur. Campania); in fattispecie di assenteismo, seguito da provvedimenti di sospensione e quindi di licenziamento (sentenza n. 1010/2018, sez. giur. Campania). A taluni militari che si erano fraudolentemente accreditati a titolo stipendiale somme non spettanti, è stato addebitato anche il danno da disservizio, derivante dall'aver sottratto tempo ai loro precipui compiti di servizio e dall'aver aggravato l'amministrazione d'appartenenza di una complessa indagine per ricostruire quanto alterato (sent. n. 427/2018, sez. giur. Lazio).

Nel concetto di danno da disservizio rientrano pure i cd "costi indiretti di gestione", consistenti in somme inutilmente spese per perseguire gli obiettivi stabiliti ma non raggiunti dall'Ente. Il danno in questione non è, dunque, ipotizzabile con riferimento ai costi relativi all'ordinario espletamento di compiti istituzionali (sent. n. 74/2018, sez. giur. Toscana).

In ordine alla prova del danno da disservizio è stato ribadito che la stessa può fondarsi su prove presuntive o indiziarie poiché deve costituire un pregiudizio economico certo nell'an, e deve essere fornita prova, da parte del pubblico ministero che il perseguimento di fini diversi da quelli istituzionali abbia comportato una perdita patrimoniale tangibile nelle casse dell'ente, in termini di somme inutilmente spese per perseguire gli obiettivi stabiliti ma non raggiunti o di spese sostenute per ripristinare l'efficienza perduta (sent. n. 161/2018, sez. giur. Toscana).

Il danno da violazione dei vincoli di finanza pubblica

In tema di mancato rispetto del patto di stabilità interno si conferma l'orientamento per cui la violazione di legge non può trovare giustificazione nel

proficuo impiego di risorse di cui era vietato disporre, nemmeno per soddisfare i bisogni essenziali della collettività amministrata. Tale circostanza non assume alcun rilievo ai fini della configurabilità del danno dedotto in giudizio, dovendosi considerare la spesa normativamente vietata *ab origine*, a causa del superamento dei vincoli di finanza pubblica (sent. n. 611/2018, sez. giur. Puglia).

L'elusione dolosa del patto di stabilità comporta anche l'irrogazione di sanzioni personali nei confronti degli amministratori commisurate all'indennità di carica percepita (fino a 10 mensilità) e nei confronti dei dipendenti commisurate allo stipendio (fino a n. 3 mensilità) e da graduare in relazione alla gravità dei comportamenti elusivi addebitati (sent. n. 212/2018, sez. giur. Liguria).

È stata accertata una fattispecie di responsabilità amministrativa consistente nel danno procurato ad un ente locale, quale conseguenza della condotta elusiva, mediante abuso dello strumento societario, del divieto di indebitamento per finanziare spese correnti, sancito all'art. 202 del d.lgs. n. 267/2000 e dall'art. 119, c. 6, Cost. (sent. n. 210/2018, sez. giur. Lombardia).

Il danno indiretto

Ai fini della risarcibilità del danno indiretto, deve ritenersi necessaria la sussistenza dell'attualità del danno che è integrata con il pagamento delle somme, mentre non è necessaria la sussistenza del passaggio in giudicato del titolo giudiziale da cui discenda il pagamento, non essendo richiesta da alcuna norma la definitività della sentenza che ha disposto la condanna (sent. n. 105/2018, sez. giur. Piemonte).

È stata affermata la piena autonomia tra il giudizio civile e quello contabile, in particolare tra l'azione di responsabilità amministrativa, nei casi di danno indiretto, rispetto al giudizio civile di danno. Difatti il giudizio civile è finalizzato alla reintegrazione del patrimonio del privato leso o, nel caso della responsabilità per fatto illecito, al risarcimento del danno, mentre l'azione del pubblico ministero contabile si ricollega al rapporto di natura pubblicistica tra l'amministrazione ed il dipendente che ha direttamente od indirettamente causato danno all'erario. Ne consegue la necessità di una nuova valutazione del fatto illecito, nel giudizio di responsabilità per danno erariale, non solo sotto il profilo della violazione del diritto del terzo, ma anche per la verifica degli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa, sia di carattere oggettivo (condotta, danno e causalità) che soggettivo (dolo o colpa grave). Per un condivisibile orientamento giurisprudenziale, la Corte dei conti, pur potendo trarre dal giudizio civile elementi utili di cognizione ai fini dell'accertamento della responsabilità amministrativa, non è da esso vincolato nella decisione di merito. In conseguenza di ciò, l'intervenuta pronuncia del giudice civile sui medesimi fatti dai quali è scaturito il danno indiretto non impedisce che il giudice contabile possa apprezzarli e valutarli in maniera diversa (sent. n. 267/2018, sez. giur. Emilia Romagna).

È stata affrontata la questione della applicabilità della disciplina in materia di responsabilità dei professionisti sanitari (l. 8 marzo 2017, n. 24) e, in sintonia con la giurisprudenza di altre sezioni giurisdizionali (sent. n. 196/2017 e sent. n. 35/2018, sez. giur. Lombardia), è stato precisato che tale disciplina non sia applicabile nelle ipotesi di eventi dannosi intervenuti in data anteriore alla sua entrata in vigore, e ciò per la mancanza di una espressa previsione di retroattività (sent. n. 159/2018, sez. giur. Calabria).

L'inapplicabilità della sopravvenuta disciplina in materia di responsabilità dei professionisti sanitari è dettata da ragioni formali, in assenza di una espressa previsione di efficacia retroattiva della norma, e da ragioni sostanziali, in quanto ne deriverebbe una ingiustificata sterilizzazione di tutte le azioni risarcitorie in cui le aziende ospedaliere non abbiano seguito, in assoluta buona fede, una procedura all'epoca non prevista e non richiesta né da previsioni di legge né tantomeno regolamentari (sent. n. 53/2018, sez. giur. Lombardia).

Vi è piena autonomia del giudizio di responsabilità amministrativo - contabile rispetto al contenzioso in sede civile, in quanto sia il riconoscimento giustiziale del diritto al risarcimento del danno, sia la transazione tra l'amministrazione e il terzo sia, infine, il pagamento a questo effettuato, costituiscono mero presupposto per l'azione risarcitoria in favore dell'amministrazione. In questo senso si è ripetutamente espressa la giurisprudenza della Corte dei conti, la quale ha, fra l'altro, affermato che l'accertamento avvenuto in via transattiva (nel caso di specie sottoscritto anche dalla stessa convenuta) non fa stato nel giudizio di responsabilità amministrativa, ma il giudice contabile può avvalersene quale elemento di valutazione ai fini della formazione, anche sulla base della documentazione acquisita in quella sede, del proprio autonomo convincimento rispetto all'*an* ed al *quantum* della pretesa risarcitoria azionata dal pubblico ministero contabile (sent. n. 53/2018, sez. giur. Lombardia).

È stata, invece, affermata l'immediata applicabilità al processo contabile della disposizione di cui all'art. 9, c. 3, della l. n. 24/2017, in materia di rilevanza della decisione pronunciata nel giudizio di responsabilità civile promosso contro la struttura sanitaria o sociosanitaria o contro l'impresa di assicurazione, nel giudizio di rivalsa, solo se l'esercente la professione sanitaria sia stato parte del giudizio civile (sent. n. 42/2018 e n. 53/2018, sez. giur. Umbria).

CAPITOLO III

COORDINAMENTO E CONTROLLO DELLA FINANZA PUBBLICA

1. Profili generali

Negli ultimi anni le condizioni e le prospettive della finanza pubblica e il rispetto degli obiettivi programmatici concordati in sede europea hanno assunto un rilievo via via crescente, impegnando Governo e Parlamento in un monitoraggio di portata molto vasta, estendendosi dall'esame degli scenari macroeconomici alle previsioni di bilancio per tutti i comparti dell'Amministrazione pubblica.

Anche la Corte dei conti, nella funzione costituzionalmente rafforzata di "custode terzo ed imparziale" degli equilibri di bilancio, ha pertanto dovuto potenziare i propri strumenti di verifica e controllo, adattandoli alla natura e alla frequenza temporale degli impegni e delle scadenze istituzionalmente definite.

Già da tempo si è notevolmente intensificata l'attività ausiliaria nei confronti del Parlamento, che assume la forma delle audizioni presso le Commissioni di merito e che non si limita più alla sola materia della programmazione economica e di bilancio, ma copre tematiche assai diversificate.

Si conferma, poi, l'impianto dei referti e dei rapporti affidati, in particolare, alle Sezioni riunite in sede di controllo, ma, anche in questo caso, le metodologie di indagine, le istruttorie e i contenuti sono stati aggiornati, nel tempo, per rispondere alle sempre più complesse esigenze.

Si tratta di un insieme di adempimenti e di prodotti molto ampio, che contiene:

- 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 quadrimestrali 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.

2. La Relazione sul Rendiconto generale dello Stato

L'annuale giudizio di parificazione del Rendiconto generale dello Stato e la contestuale Relazione rappresentano il momento che chiude il ciclo annuale dei controlli demandati dalla Costituzione e dalla legge alla Corte dei conti, i cui esiti sono istituzionalmente destinati al Parlamento così da consentire l'adozione delle conseguenti determinazioni con l'approvazione per legge del rendiconto.

Nel corso degli ultimi anni la Relazione è stata, in particolare, oggetto di rilevanti modifiche che ne hanno orientato la direzione verso analisi di carattere generale sui conti dello Stato e su tematiche trasversali di maggior interesse in tema di gestione delle entrate e andamento delle spese, concentrando l'esame delle singole amministrazioni nella valutazione delle criticità o delle best practices emergenti dall'analisi dei principali programmi di intervento ad esse assegnati.

In coerenza con tale impianto, la Relazione relativa all'esercizio 2017 ha ampliato le analisi finalizzate alla verifica del conseguimento degli obiettivi generali della politica di bilancio e alla rilevazione dei risultati ottenuti nei principali programmi di spesa in un'ottica pluriennale al fine di offrire al nuovo Parlamento un quadro degli interventi avviati nella legislatura conclusa, degli effetti realizzati e delle difficoltà emerse.

La Relazione è articolata 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 2017 per Amministrazione" e il terzo all'"Attendibilità delle scritture contabili".

I conti dello Stato e le politiche di bilancio

Il primo volume contiene, in apertura, come di consueto, il raccordo tra il Rendiconto dello Stato in termini di contabilità finanziaria e il Conto dello Stato elaborato secondo i criteri della contabilità nazionale (SEC 2010) 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.

Il contributo effettivo offerto dal settore statale all'andamento dei conti pubblici viene anche confrontato con i documenti di raccordo predisposti in sede previsionale (art. 11, c. 9, della l. 31 dicembre 2009, n. 196) ed al momento dell'approvazione della manovra finanziaria (contenuto nella Nota tecnico-illustrativa alla legge di bilancio 2019-2021).

Le analisi, confermando una tendenza registrata nel biennio precedente, hanno sottolineato come l'indebitamento netto abbia registrato nel 2017 una ulteriore riduzione rispetto al 2016 per effetto di una decelerazione delle spese, pur in presenza di un rallentamento della crescita delle entrate.

Sul lato della spesa, la sostanziale stazionarietà del livello delle spese totali è risultata, in particolare, la conseguenza dell'effetto congiunto di una contenuta flessione della spesa corrente al netto degli interessi, concentrata nei trasferimenti dello Stato ad altri enti dell'amministrazione pubblica, e della consistente crescita delle spese in conto capitale, gravate, peraltro, di oneri straordinari di diversa natura per effetto delle regole di contabilità SEC.

E', inoltre, proseguita la riduzione delle spese per interessi; una categoria di spesa per la quale, pur avendo realizzato un risparmio non distante da 50 md nell'arco dell'ultimo ventennio, permane una condizione relativa molto sfavorevole nel confronto con altri Paesi europei.

Nel primo volume sono stati poi evidenziati i risultati dell'esercizio come emergono dalle risultanze del Rendiconto generale nelle sue componenti delle entrate e delle spese, espresse in termini di contabilità finanziaria.

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 2017 la gestione delle entrate dello Stato si è caratterizzata per una sostanziale stabilità delle risorse complessivamente affluite all'erario.

Le entrate finali accertate nel 2017 hanno fatto registrare un marginale aumento rispetto al 2016, dopo la crescita più significativa che si era registrata nel precedente biennio.

Sul versante della riscossione il risultato del 2017 è apparso in crescita rispetto al 2016, a conferma di una tendenza che dal 2013 ha visto incrementare il gettito del 9,7 per cento, riconducibile, in buona parte, all'aumento delle riscossioni in conto residui.

Si è accresciuto, tuttavia, nel corso dell'esercizio, lo scostamento degli accertamenti dalle previsioni definitive di entrata – in particolare per le entrate extratributarie – ricollegabile alle incertezze del quadro economico di riferimento oltre che alla difficoltà di valutare in via preventiva gli effetti dei diversi provvedimenti adottati.

Pur continuando a svolgere un ruolo non secondario nella dinamica complessiva del gettito, le entrate da accertamento e controllo (definite al netto degli introiti riferibili a forme di "condono" e comprensive delle sanzioni e degli interessi) sono risultate in flessione rispetto al 2016.

Sostanzialmente stabili, inoltre, sono risultate le entrate da giochi, dopo un triennio di crescita, nonostante "la raccolta lorda" (il volume d'affari del settore) si sia incrementata di circa il 6 per cento rispetto al 2016.

Preoccupazioni sono state espresse nella Relazione anche per l'affermarsi di condotte fiscali che si risolvono nel mancato versamento delle imposte evidenziate nelle dichiarazioni tributarie; un fenomeno che si riscontra anche nella valutazione degli esiti della definizione agevolata dei ruoli prevista dal d.l. 22 ottobre 2016, n. 193, convertito con modificazioni dalla l. 1 dicembre 2016, n. 225.

L'attività di controllo fiscale si è sviluppata nel 2017 in modo articolato basandosi, da un lato, sulle direttrici tradizionali, dall'altro sull'utilizzazione di nuove modalità comunicative per la segnalazione preventiva ai contribuenti di irregolarità e omissioni suscettibili di autocorrezione (nell'esercizio in esame non si è, tuttavia, ripetuto il forte impatto sull'attività operativa prodotto nel 2016).

Sul piano generale la Relazione ha comunque segnalato come le attuali strategie di controllo fiscale non sembrano essere in grado di indurre significativi cambiamenti nella condotta dei contribuenti².

Un approfondimento è stato, infine, dedicato all’IVA in relazione alla quale gli elementi acquisiti hanno messo in luce un andamento crescente del gettito, confermando un trend positivo interamente riconducibile alla componente relativa agli scambi interni e trainata dai versamenti da *split payment* e dal meccanismo del *reverse charge* (è invece diminuita l’IVA sulle importazioni).

In materia di spesa, l’impostazione adottata ha inteso, in primo luogo, esaminare i consueti andamenti generali in termini di stanziamenti, impegni e pagamenti analizzando, in secondo luogo, le modifiche nella struttura del bilancio per categorie economiche e per missioni intervenute nel corso della legislatura.

Sotto il primo profilo, la lettura del rendiconto 2017 ha consentito di evidenziare risultati di rilievo che denotano l’attenzione che continua a caratterizzare la gestione del bilancio in relazione alle più generali funzioni di coordinamento della finanza pubblica. I principali andamenti registrati hanno segnalato: una forte crescita della spesa complessiva, prevalentemente dovuta alla necessità di affrontare la crisi finanziaria di aziende bancarie e grandi gruppi industriali, non prevista nella fase di impostazione del bilancio; una spesa corrente cresciuta a tassi molto contenuti, sfruttando andamenti favorevoli di alcune componenti, come la riduzione della spesa per interessi, che hanno compensato esiti, non sempre positivi, degli strumenti di controllo della spesa; una dinamica dei pagamenti complessivi per spesa in conto capitale che ha testimoniato lo sforzo profuso per una accelerazione degli investimenti, ma che stenta ancora a trasformarsi in realizzazioni effettive; una capacità, pur all’interno di margini di manovra sempre più ridotti, di orientare la spesa sugli obiettivi più urgenti e di governare nel corso della legislatura una modifica, anche se “al margine”, della distribuzione delle risorse tra programmi di spesa.

In relazione alla spesa sostenuta nella passata legislatura, le analisi hanno messo in luce una politica di bilancio stretta tra la necessità di conciliare interventi in grado di sostenere la crescita e affrontare le difficoltà connesse con il perdurare della crisi e quella di mantenere un profilo di attento controllo della spesa.

² Esaminando più direttamente l’attività di controllo sostanziale svolta dall’amministrazione fiscale, i dati di consuntivo del 2017 hanno messo in luce una ripresa rispetto al risultato, in notevole flessione, del 2016 e un allineamento rispetto ai risultati conseguiti nel triennio 2013 - 2015.

Alla crescita degli introiti conseguiti per effetto dell’attività di controllo sostanziale si è accompagnata anche la crescita del numero degli accertamenti che, dopo la drastica flessione del 2016, nel 2017 è risultato prossimo a quello delle annualità 2013 - 2015.

Sempre più marginale è apparsa l’utilizzazione dell’accertamento sintetico del reddito delle persone fisiche e degli studi di settore ed estremamente circoscritto è risultato il ricorso alle 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.

Permangono, infine, la marginalità complessiva e il forte squilibrio territoriale dell’apporto fornito dai comuni all’attività di accertamento ai sensi dell’art. 1 del d.l. 30 settembre 2015, n. 203 e dell’art. 83, c. 16 e 17, del d.l. 25 giugno 2008, n. 112.

Nell'ambito della spesa primaria, tra il 2013 e il 2017 si è registrato un aumento della spesa corrente (su cui ha peraltro influito la contabilizzazione del bonus 80 euro) e una corrispondente riduzione di quella in conto capitale.

Ha trovato, inoltre, conferma la forte concentrazione della spesa corrente in poche missioni, ove le risorse assegnate sono cresciute in misura superiore alla media, mentre, nell'ambito della spesa in conto capitale, le scelte del quinquennio hanno privilegiato gli interventi a favore dell'edilizia scolastica, la tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali, nonché le esigenze di sicurezza e di contrasto alla criminalità.

La Relazione, confermando l'impostazione degli ultimi anni, si è soffermata, in una seconda parte, sui risultati ottenuti su alcuni aspetti cardine delle politiche di bilancio, avviate anche nella attuale legislatura, con particolare attenzione alle misure di riduzione e razionalizzazione della spesa, alla verifica dei progressi e dei risparmi registrati dal programma di centralizzazione degli acquisti, alle spese nel settore informatico e al fenomeno dei debiti fuori bilancio.

Una terza parte ha, infine, analizzato la leggibilità nel Rendiconto delle spese riguardanti il fenomeno dell'immigrazione e delle spese per investimenti pubblici.

Il primo volume contiene anche un apposito capitolo sulla gestione del Conto del Patrimonio dello Stato che costituisce la seconda parte del Rendiconto generale ed espone la situazione patrimoniale in chiusura di esercizio.

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

Come negli anni precedenti le passività (finanziarie) dello Stato superano le attività in misura maggiore rispetto all'esercizio precedente, determinando un peggioramento dello squilibrio patrimoniale complessivo che nel 2017 è quasi raddoppiato, essendo aumentato da 39,55 md a 77,43 md.

Il peggioramento patrimoniale è imputabile alla gestione del bilancio per 37,9 md (da cui va decurtato l'avanzo accertato di circa 10,44 md) e alla gestione del patrimonio per 49,97 md.

La diminuzione dell'attivo è riconducibile all'ambito delle attività finanziarie, calate di 39,38 md, il cui effetto è stato parzialmente mitigato dall'incremento di quelle non finanziarie.

Come nel precedente anno, la componente determinante del calo delle attività finanziarie è quella dei crediti di tesoreria diminuiti per 13,68 md a causa del calo delle disponibilità liquide del Tesoro e per 7,59 md per la diminuzione delle anticipazioni (ovverosia del loro recupero) alle Regioni per il finanziamento della spesa sanitaria. Altra attività che ha subito una notevole flessione è quella riguardante i crediti concessi ad enti pubblici, che è diminuita di 14,54 md, quasi esclusivamente per effetto di rettifiche dell'ammontare dello *stock* di anticipazioni di liquidità ex d.l. 8 aprile 2013, n. 35 convertito con modificazioni dalla l. 6 giugno 2013, n. 64.

L'aumento delle passività finanziarie di 38,22 md è, invece, imputabile in parte ai debiti redimibili e in parte ai debiti di tesoreria, per effetto dell'aumento delle

disponibilità delle contabilità speciali di Tesoreria unica e di quelle degli enti della pubblica amministrazione presenti nei conti correnti tenuti nella Tesoreria dello Stato. Tali variazioni incrementalmente sono state contrastate da una diminuzione dei residui passivi di circa 10,7 md.

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 l. n. 196/2009) e del potenziamento del bilancio di cassa (art. 42 della stessa legge).

I passaggi fondamentali sono stati accompagnati da riflessioni già offerte dalla Corte dei conti al Parlamento nelle sedi deputate: l'entrata in vigore dei decreti legislativi attuativi delle deleghe indicate (d.lgs. 12 maggio 2016, n. 90 e d.lgs. 12 maggio 2016, n. 97) e l'approvazione di una legge destinata ad innovare i contenuti e l'articolazione della legge di bilancio dello Stato (l. 4 agosto 2016, n. 163).

Sono stati poi resi pareri al governo sugli schemi di decreto corrispondenti ai d.lgs. 16 marzo 2018, n. 29 e d.lgs. 12 settembre 2018, n. 116.

Le analisi relative all'organizzazione e al personale hanno preso a riferimento lo stato di attuazione della l. 7 agosto 2015, n. 124.

I decreti legislativi di attuazione - pur efficaci, sotto molti aspetti, in ordine all'obiettivo volto a semplificare e accelerare i processi decisionali nella pubblica amministrazione, nonché a promuovere la trasparenza e la digitalizzazione delle amministrazioni - hanno evidenziato ancora lacune importanti e difficili da recuperare senza un nuovo impulso legislativo al processo di riforma.

La mancata attuazione delle deleghe legislative incidenti su gran parte dell'organizzazione della Amministrazione statale e sulla revisione della disciplina in materia di dirigenza pubblica non hanno, di fatto, consentito la definizione dell'ossatura portante della complessiva riforma della pubblica amministrazione, mentre la rinuncia ad affrontare il riordino della intera disciplina dei servizi pubblici locali di interesse economico generale ha lasciato in vigore un quadro normativo ancora frammentario che non offre agli enti locali sicure coordinate gestionali.

Complessa è risultata anche la prima attuazione delle innovazioni legislative introdotte in materia di pubblico impiego dai d.lgs. 25 maggio 2017, n. 74 e d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75 che, seppur frammentarie, apparivano rilevanti in quanto avrebbero dovuto, da un lato, consentire alle Pubbliche amministrazioni di stabilire e programmare le dimensioni e la ripartizione del personale secondo esigenze effettive in termini di numero e di competenze, dall'altro, garantire una valorizzazione della *performance* individuale e organizzativa per la distribuzione dei trattamenti accessori.

L'evoluzione della consistenza e della spesa per il personale ha confermato queste difficoltà evidenziando gli effetti negativi delle politiche restrittive in materia di assunzioni (che hanno determinato il forte innalzamento dell'età anagrafica dei pubblici dipendenti con una conseguente minore propensione all'innovazione e al cambiamento) e il rinvio al 2018 della sottoscrizione dei contratti collettivi, con un incremento di spesa stimato per il predetto anno di circa 7 md.

In sede di certificazione dei primi contratti collettivi, per il triennio 2016 - 2018, la Corte ha inoltre sottolineato la scarsa attenzione posta alle problematiche relative al recupero di efficienza delle amministrazioni, conseguente alla concentrazione

della quasi totalità degli incrementi contrattuali sulle componenti fisse della retribuzione.

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*.

La gestione del bilancio dello Stato 2017 per Amministrazione

Nel secondo volume della Relazione, dedicato a “La gestione del bilancio dello Stato nel 2018”, le analisi, in linea con la struttura della relazione, hanno privilegiato il profilo funzionale relativo all’effettivo conseguimento degli obiettivi fissati nell’ambito delle missioni e dei programmi intestati alle singole amministrazioni.

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 panoramica dell’evoluzione delle risorse assegnate e del loro utilizzo nel corso dell’esercizio (esaminate per categoria economica e per missioni e programmi), è seguito un esame più approfondito dei risultati dell’attività delle amministrazioni in attuazione degli interventi più rilevanti previsti nella programmazione annuale dell’esercizio 2017, nonché nelle tematiche che caratterizzavano maggiormente il ruolo di ciascun ministero e sulle quali tendevano a concentrarsi le strategie avviate dal nuovo governo.

Le analisi sono state, infine, completate, con un confronto tra gli stanziamenti definitivi relativi alle funzioni gestite nel 2017 nell’ambito dei programmi di spesa intestati a ciascuna missione e i dati relativi al 2013. Le differenze riscontrate hanno consentito di mettere in rilievo il peso assunto nel tempo dalle politiche di governo e, in particolare, la rilevanza degli obiettivi strategici e delle priorità politiche che si sono succeduti nel periodo considerato.

L’attendibilità delle scritture contabili

La Relazione riporta, infine, nel terzo volume, gli esiti delle verifiche di affidabilità dei dati del Rendiconto sul versante sia dell’entrata che della spesa, attraverso la verifica di alcune poste di bilancio.

In relazione alle entrate finali, le verifiche si sono basate sul confronto tra i dati riportati nei “conti periodici riassuntivi delle amministrazioni” e il consuntivo dell’entrata, cui si sono affiancate le analisi delle anomalie e delle incongruenze riscontrate all’interno del Rendiconto.

In relazione alle spese, le verifiche sono state indirizzate, attraverso modelli statistici consolidati in ambito europeo, ad accertare la regolarità dei procedimenti amministrativi, nonché la correttezza dell’imputazione e della classificazione economica di alcune poste del rendiconto.

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 dello svolgimento dell’azione amministrativa.

3. Il Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica

Il Rapporto 2018, presentato lo scorso 12 luglio, ha ripreso i principali temi di finanza pubblica, guardando agli andamenti nell'ultimo quinquennio, mettendo in evidenza i risultati raggiunti e sottolineando le questioni ancora aperte. Naturalmente, per le caratteristiche del Rapporto stesso e del momento in cui è stato chiuso, le analisi non hanno tenuto in conto, se non in parte, delle proposte all'attenzione delle forze politiche con l'avvio del nuovo governo.

Le tematiche trattate nel Rapporto colgono aspetti centrali delle dinamiche della finanza pubblica, sia sul lato delle spese che su quello delle entrate. Con riferimento alla spesa, oltre alle rilevanti problematiche concernenti gli investimenti pubblici, il Rapporto ha dedicato ampio spazio ai comparti della previdenza, assistenza e sanità, atteso che, nei prossimi anni, il bilancio pubblico sarà fortemente condizionato dall'invecchiamento della popolazione e dalle modifiche della struttura demografica. E' un fenomeno noto che, stando alle stime prodotte nelle sedi preposte (Istat, RGS, Commissione europea), potrebbe avere effetti sulla spesa per la protezione sociale la quale, nel prossimo futuro, dovrebbe essere oggetto di politiche sempre più attente a tenere unitariamente conto di tale comune elemento problematico.

La spesa per la previdenza

Nel 2017 la spesa per prestazioni sociali in denaro è cresciuta dell'1,7 per cento. L'incidenza sul prodotto è diminuita di un decimo, al 19,9 per cento. Sono cresciute dell'1,2 per cento le prestazioni pensionistiche, del 3,4 per cento le altre prestazioni sociali: si tratta di tendenze che segnano miglioramenti rispetto agli ultimi anni. Ma il settore previdenziale non può essere giudicato solo dagli andamenti di breve termine. Nel complesso, le informazioni più recenti consegnano un quadro in chiaroscuro: nelle nuove proiezioni, il rapporto spesa per pensioni/Pil aumenta, rispetto alle valutazioni del Def 2017, tra i 2 e i 2,5 punti percentuali intorno al 2040; l'effetto sul rapporto debito pubblico/Pil risulterebbe marcato: un aumento di circa 30 punti nel 2070. Le ragioni alla base del peggioramento sono da ascrivere alla minore crescita del Pil nel lungo periodo, a sua volta dovuta a fattori demografici e di produttività. Nel settore pensionistico l'Italia ha realizzato negli ultimi anni un aggiustamento rimarchevole. La minore incidenza della spesa in rapporto al Pil derivante dagli interventi di riforma a partire dal 2004 ammonta cumulativamente a 60 punti percentuali fino al 2050, un effetto che è da ascrivere in misura importante alla riforma introdotta con la l. 22 dicembre 2011, n. 214.

Negli anni più recenti il legislatore si è trovato di fronte, tuttavia, a due implicite necessità: da un lato, correggere gli effetti indesiderati della l. n. 214/2011, dall'altro, monitorare il processo di riforma con riguardo agli andamenti complessivi della spesa nel breve e nel lungo termine.

Alla prima necessità è stato risposto con correzioni al margine e senza rimettere in discussione un impianto frutto di molti decenni di riforme. In una prima fase, ci si è concentrati sull'emanazione di norme di salvaguardia degli "esodati", norme che, come la Corte ha anche osservato per tempo in alcuni suoi referti, sono andate talvolta oltre gli obiettivi della protezione di quelle specifiche fasce e che, nel

complesso, hanno ridimensionato i risparmi previsti. In una seconda fase, sono state messe a punto soluzioni ponte per particolari soggetti: lavoratori precoci ed altre categorie per le quali sono stati disegnate misure di anticipo pensionistico (APe sociale, APe volontaria ed aziendale, RITA).

Il monitoraggio delle tendenze in atto e della predisposizione di eventuali interventi correttivi ha portato ad evidenziare quanto stretti siano gli spazi per ulteriori attenuazioni degli effetti correttivi della l. n. 214/2011. In campo previdenziale, è noto che le politiche pubbliche dell'oggi influiscono sulla spesa del domani. È essenziale, quindi, preservare i miglioramenti di fondo che il sistema previdenziale ha realizzato in questi decenni. Ogni elemento di possibile flessibilizzazione dell'attuale assetto deve salvaguardare la sostenibilità finanziaria di lungo periodo. È cruciale non creare debito pensionistico aggiuntivo. Sono inoltre necessarie azioni in grado di favorire un aumento del tasso di natalità; gestire in maniera equilibrata i flussi migratori; stimolare la partecipazione al mercato del lavoro; rafforzare la dotazione di infrastrutture materiali e immateriali.

La spesa per l'assistenza

La crisi ha prodotto una forte crescita della "domanda" di prestazioni assistenziali in modo particolarmente marcato in Italia, anche a motivo della durata, profondità e diffusione della recessione. Nel paese gli indici di disagio sociale hanno registrato incrementi notevoli: nel Rapporto si dà conto dell'aumento della povertà assoluta e di molti altri indicatori di difficoltà e disuguaglianza, dati confermati anche di recente dagli aggiornamenti effettuati dall'Istat. Alla crescita della domanda di protezione, il bilancio pubblico italiano ha risposto con un tendenziale aumento dell'offerta nella fase immediatamente successiva all'inizio della Grande crisi; il processo è stato poi interrotto dall'emergere della crisi del debito e della seconda recessione. L'aumento della spesa è ripreso a partire dal 2013: in dimensioni importanti, considerando il "bonus 80 euro" (che per convenzione contabile viene inserito nei trasferimenti assistenziali alle famiglie e rappresenta oggi quasi un quarto dei circa 40 md di spesa assistenziale in denaro), assai più modeste al netto di questo effetto.

Nel 2017 ci si è mossi lungo un percorso iniziato negli anni precedenti (Carta acquisti e Sostegno per l'inclusione Attiva - SIA). E' stata presentata la legge delega per l'introduzione del REI, il correlato decreto attuativo (d.lgs. 15 settembre 2017, n. 147) ed è stato approvato, nell'ambito della legge di bilancio 2018, l. 27 dicembre 2017, n. 205, un consolidamento del medesimo REI attraverso un aumento dei trattamenti massimi, un'estensione della platea potenzialmente coinvolgibile e, soprattutto, l'eliminazione, dal 1° luglio 2018, di una serie di vincoli che ne limitavano il desiderato carattere universale. I primi dati disponibili sul REI 2018 permettono di rilevare come, considerando unitariamente SIA e REI e considerando le iniziative di alcune Regioni, il numero dei poveri assoluti ora destinatari di un supporto minimo è, secondo le indicazioni dell'Inps, non distante dai 900 mila. Pur considerando che le cifre relative alla povertà assoluta stimate dall'Istat per il 2016 - 2017 scontano una qualche componente ciclica e che quindi la povertà assoluta "strutturale" si colloca ad un livello inferiore ai circa 5 ml stimati, appare evidente che l'obiettivo di aiutare una congrua quota di poveri assoluti richiederà un importante sforzo finanziario supplementare.

Numerosi sono poi i problemi aperti, fra tutti quello del residuo grado di frammentazione degli strumenti di intervento e della disomogenea capacità degli enti locali di offrire servizi sociali. Molti interventi assistenziali vengono ancora attivati non sulla base di una valutazione della situazione economica dell'intero nucleo familiare, ma spesso solo in base al reddito individuale, e talvolta solo a quello da lavoro. In tale quadro, il problema di un'appropriata finalizzazione delle risorse è tutt'altro che risolto. Soprattutto per quel che attiene agli interventi che non si esauriscono in meri trasferimenti monetari, permane una forte differenziazione territoriale nella effettiva capacità di somministrazione di servizi e nella qualità dei servizi locali.

La spesa per la sanità

Quanto alla spesa sanitaria, i dati del 2017 confermano il buon risultato economico delle misure di controllo messe in campo in questi anni. Nel Def 2013, all'avvio della precedente legislatura, la spesa sanitaria era prevista in lenta flessione in termini di prodotto per tutto l'arco programmatico: dal 7 per cento nel 2014 al 6,7 nel 2017. Nonostante il più lento aumento del prodotto, a consuntivo la spesa si è attestata al 6,6 per cento del Pil (113,6 md in valore assoluto). Ciò si accompagna, grazie all'importante strumento rappresentato dai Piani di rientro e all'attività dei Tavoli di monitoraggio, al sostanziale equilibrio finanziario di quasi tutte le Regioni, una volta contabilizzate le entrate fiscali regionali a copertura della spesa.

Risultati positivi che, tuttavia, sono stati raggiunti anche a fronte di una riduzione (in media il 5 per cento lo scorso anno) degli investimenti in infrastrutture e tecnologie, e di una conseguente obsolescenza delle apparecchiature a disposizione delle strutture pubbliche e accreditate.

Significativi i progressi nella gestione: dalla revisione dei LEA alla predisposizione del Piano nazionale cronicità e di quello per la prevenzione vaccinale, dal riordino del sistema di assistenza ospedaliera ai Piani di rientro per gli ospedali e aziende sanitarie, dalla normativa in tema di responsabilità professionale alle misure per la sicurezza alimentare.

Rimangono, tuttavia, aperti diversi fronti: la governance farmaceutica, per la quale si tratta di rivedere gli strumenti a disposizione per garantire la sostenibilità della spesa a partire dal *payback* e dalla negoziazione del prezzo dei farmaci, alle procedure di approvazione dei nuovi farmaci da velocizzare; lo sblocco del turnover, per garantire il necessario livello di qualità del servizio; le modalità di compartecipazioni alla spesa: nella specialistica ambulatoriale, stenta, ad esempio, a trovare risposta il problema delle liste d'attesa che, insieme a tariffe e ticket disincentivanti, porta alla diminuzione dei volumi coperti dal servizio pubblico; (ad oggi, il 95 per cento della spesa ospedaliera è coperta dal pubblico, ma solo il 60 per cento della spesa per prestazioni ambulatoriali e il 46 per cento della riabilitazione ambulatoriale).

Nonostante i progressi persistono aree di ritardi e inefficienze. Se la diminuzione dei ricoveri (scesi a 8,7 ml nel 2016, con una riduzione dell'11,7 dal 2013) interessa soprattutto quelli a bassa complessità, permettendo di migliorare l'appropriatezza nell'uso delle strutture ospedaliere, la riduzione nell'indicatore di utilizzo dei posti letto segnala, in molti casi, la permanenza di oneri. Al contempo, non sembra si sia riusciti a offrire una risposta adeguata all'integrazione tra assistenza sociale e

sanitaria, per poter affrontare al meglio la questione dell'insufficienza dell'assistenza domiciliare e dei bisogni di una popolazione sempre più longeva.

Permangono infine forti differenziali Nord-Sud nella qualità e nella disponibilità dei servizi, testimoniati dai più accentuati casi di rinuncia alle cure e dalla crescente incidenza della mobilità sanitaria dal Sud al Nord.

Gli investimenti pubblici

Nonostante il livello di attenzione prestato alla ripresa degli investimenti delle amministrazioni pubbliche questi continuano a ridursi. Nel 2017 la flessione è del 6,2 per cento e continuano a contrarsi anche i contributi agli investimenti (-21,6 per cento) e gli altri trasferimenti in conto capitale (-13,1 per cento).

Gli Enti territoriali, destinatari di misure molteplici e diversificate, ma accomunate dall'obiettivo di essere uno stimolo ad una politica di sviluppo, sembrano ancora stentare a conseguire risultati apprezzabili su questo fronte.

Il Rapporto 2018 approfondisce i principali strumenti sui quali si è puntato per ottenere un effetto leva sugli investimenti, in particolare il Patto nazionale verticale/orizzontale e le intese regionali. Modalità già sperimentate negli anni del Patto di stabilità interno, ora rafforzate dal carattere strutturale assegnato loro dalla l. 24 dicembre 2012, n. 243 e da meccanismi premianti/sanzionatori e sistemi di monitoraggio continuo degli interventi, sia sotto il profilo finanziario che di avanzamento fisico dei lavori.

Si tratta di misure che, come noto, non si sostanziano in nuove risorse, ma nell'ampliamento dei margini di saldo degli Enti al fine di consentire una maggiore spesa per investimenti in alcuni settori ritenuti strategici (edilizia scolastica, prevenzione del rischio idrogeologico, ricostruzione post-sisma), ovvero per sostenere politiche di sviluppo in quelle amministrazioni che presentano condizioni di svantaggio (come ad esempio i piccoli Comuni).

Il complesso delle misure ha attivato nel 2017 una maggiore spesa potenziale per quasi 1 miliardo solo per Comuni e Enti di area vasta, da finanziare in debito o con l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione, e gli incentivi sono stati indirizzati con priorità verso le amministrazioni che presentavano più evidenti capacità di utilizzare gli spazi ottenuti, vale a dire in base alla disponibilità di risorse finanziarie spendibili e ai progetti immediatamente cantierabili. Anche per le Regioni il valore complessivo della flessibilizzazione si avvicina al miliardo (500 ml con il Patto verticale e 470 ml come contributo dal Fondo per gli investimenti istituito dal c. 140 della legge di bilancio per il 2017, l. 11 dicembre 2016, n. 232).

Queste misure si sono aggiunte alla facoltà, sempre riconosciuta alle amministrazioni, di finanziare investimenti con avanzo o debito nei margini consentiti dal proprio saldo di finanza pubblica; una facoltà che può essere attivata nei limiti in cui i nuovi istituti introdotti con l'armonizzazione contabile (Fondo crediti di dubbia esigibilità e altri accantonamenti, Fondo pluriennale vincolato) creino gli spazi necessari.

Tutti gli strumenti di agevolazione della spesa per investimenti si muovono, infatti, nel sentiero stretto dei vincoli che impongono alle amministrazioni territoriali di conseguire un saldo finanziario di competenza non negativo. A fine 2017, tuttavia, il saldo realizzato da Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni, come negli anni precedenti, eccede largamente l'obiettivo richiesto (con un *overshooting*

complessivo di circa 8,5 md), lasciando inutilizzato un cospicuo margine di spesa potenziale, a conferma che le difficoltà nella riattivazione dell'accumulazione di dotazione infrastrutturale vanno rintracciate anche al di fuori della regola fiscale.

Non è influente al riguardo il complesso e lento processo di adeguamento ai nuovi principi contabili, di cui al d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118 che gli enti territoriali stanno affrontando e che ha contribuito a far emergere, in molti casi, importanti difficoltà finanziarie, come è evidente se si guarda al disavanzo cumulato (solo per i Comuni, superiore ai 4 md) esposto nei rendiconti 2016; un risultato che si pone come condizione, se non ostativa, sicuramente molto restrittiva circa la piena utilizzabilità di tutti gli spazi finanziari da destinare a investimenti.

Le diverse forme del federalismo

Sull'onda della necessità di calibrare sulle esigenze delle comunità locali una spesa pubblica sempre più oggetto di contenimento e, pertanto, sempre più attenta a recuperare in efficienza ed efficacia, si è aperta nel 2017 una nuova fase del federalismo con le richieste avanzate, da alcune Regioni, sul finir dell'anno, di promuovere forme di "autonomia rafforzata". Anche questo tema viene affrontato nel Rapporto.

L'avvio del disegno riformatore dello scorso decennio ha reso necessario affrontare le questioni che il nuovo sistema di riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, con diverse sfaccettature, andava assumendo, prima fra tutte, la previsione dei livelli essenziali delle prestazioni.

Questi, infatti, rappresentavano uno dei principali strumenti di bilanciamento tra i principi di autonomia e di uguaglianza sostanziale. La riforma del 2001 richiedeva la messa a punto di dispositivi che consentissero di individuare il *quantum* di risorse necessarie al loro finanziamento secondo il criterio del fabbisogno standard. Di fatto, l'introduzione dei "livelli essenziali" determinava, per la prima volta, un parametro di ammissibilità delle prestazioni.

La mancanza, ad oggi, di una ricognizione completa dei livelli essenziali delle prestazioni non sanitarie delle funzioni regionali alle quali associare i costi necessari a quantificare le risorse contribuisce - come segnalato in diverse sedi istituzionali, oltre che dalla stessa Corte - a fornire incertezza al sistema di finanziamento delle funzioni svolte a livello territoriale nel suo complesso. Anche alla luce delle nuove istanze di autonomia promosse dalle Regioni nell'ambito dell'art. 116, c. 3, Cost., la predisposizione di tali strumenti non può più essere rinviata.

In questo quadro, la questione delle risorse costituisce senz'altro il passaggio più importante da affrontare, a partire dalla determinazione dei fabbisogni standard sulle materie attualmente di competenza statale su cui si chiedono maggiori spazi di autonomia.

Sarà necessario, infatti, individuare un punto di equilibrio nel rapporto tra le maggiori funzioni di spesa determinate dall'acquisizione di nuovi spazi e le risorse destinate al loro finanziamento, affinché non vengano meno i principi di solidarietà tra le diverse aree del territorio.

La dinamica delle entrate

Sul tema delle entrate diversi sono i contributi contenuti nel Rapporto. In tutti si sottolinea come nel confronto europeo, l'Italia si collochi tra i paesi che meno hanno

inciso sulle entrate per risanare il bilancio pubblico: l'aumento della pressione fiscale tra il 2007 e il 2017 è stato modesto se confrontato con la media dell'area, pari a meno di un punto di Pil, e si è concentrato soprattutto nella prima metà del decennio, come conseguenza dell'insorgere della crisi del debito. Negli anni più recenti l'Italia ha allentato la stretta di bilancio e progressivamente ridotto la pressione fiscale rispetto al picco raggiunto nel 2012. Le manovre annuali di bilancio 2013-2017 sono state basate sulla scelta di rafforzare gli interventi di alleggerimento fiscale e contributivo a favore di famiglie ed imprese. Una ricomposizione delle entrate che assume una connotazione più chiara soprattutto nel riorientamento degli interventi a favore del sistema produttivo.

La crisi ha riaccessato l'attenzione sulla capacità del sistema tributario di assicurare il finanziamento della spesa pubblica sulla base della capacità contributiva dei singoli, come prescrive la Costituzione, riducendo le sperequazioni della distribuzione primaria del reddito e aumentando le disponibilità monetarie delle fasce più povere di popolazione.

In Italia oltre il 35 per cento del gettito è assicurato da meno del 5 per cento dei contribuenti, collocati negli ultimi due scaglioni di imposta; il 44 per cento dei soggetti rientranti nel primo scaglione contribuisce, invece, al gettito per poco più del 4 per cento. L'obiettivo di spostare il carico fiscale sui soggetti con maggiori disponibilità appare, quindi, conseguito.

Ma è proprio la distribuzione primaria del reddito che costituisce il maggior fattore di fragilità: la netta prevalenza di redditi bassi (il valore mediano della distribuzione è appena di 16mila euro, quello medio di 21mila) e la limitata presenza di redditi medio-alti e alti fa sì che, inevitabilmente, un onere improprio venga caricato su redditi medi e medio-bassi (in particolare, i contribuenti tra i 28 e i 55 mila euro), che vedono al contempo il massimo balzo di aliquota legale (+11 punti) e la massima riduzione sul totale delle detrazioni (-28 punti).

Un ruolo centrale nella definizione del grado di progressività è infatti giocato dalle detrazioni, fruite per l'80 per cento dai contribuenti con redditi inferiori a 29mila euro. I primi due scaglioni di imposta sono così caratterizzati da aliquote più basse e da detrazioni più elevate, una combinazione che riduce al 5,2 e al 14,4 per cento le corrispondenti aliquote medie.

Nel Rapporto si mette in evidenza come, se è vero che l'operare di tali meccanismi all'interno degli scaglioni rende più ripida la curva della progressività, esso non consenta un trasferimento netto di ricchezza, fatta eccezione per il primo decile di reddito. Tale sistema appare, inoltre, il risultato non di una strategia organica, ma di una stratificazione di interventi spesso tra loro disomogenei che, in alcuni casi, finiscono proprio per penalizzare le fasce di reddito più basse in quanto ricadenti nella no tax area, come ad esempio il bonus da 80 euro o le detrazioni Irpef per carichi familiari.

La mancanza di redditi alti a cui chiedere un maggior contributo a fini redistributivi e i limiti endogeni ed esogeni alla manovra verso l'alto delle aliquote spingono a rimettere in discussione la scelta di circoscrivere la base imponibile della progressività ai soli redditi da lavoro e portano a ritenere auspicabile una riforma strutturale del sistema, abbandonando la logica degli aggiustamenti al margine.

Le principali conclusioni

In conclusione, il quadro che è emerso dal Rapporto offre elementi positivi ma anche spunti di riflessione impegnativi, sui quali non potranno non incidere i numerosi fattori di incertezza che si proiettano sul futuro prossimo e meno prossimo. Si tratta di fattori diversificati che, come ricordato, vanno dall'evidenza di scenari demografici, che potrebbero comportare un crescente assorbimento di risorse pubbliche per far fronte alle esigenze connesse all'invecchiamento della popolazione; all'insuccesso che, finora, hanno segnato i tentativi di recuperare livelli più adeguati di investimenti pubblici; al fabbisogno finanziario necessario a dare una risposta alle istanze regionali per un ampliamento del perimetro di gestione della spesa. E ancora: la necessità di superare la precarietà dell'assetto del nostro sistema fiscale sottoposto, in questi anni all'urgenza di reperire nell'immediato risorse ai fini del riequilibrio dei conti pubblici. Intervenire in questi terreni è reso più difficile anche dal peggioramento delle condizioni economiche internazionali.

Ciò richiede che la "revisione della spesa" sia orientata verso una maggiore efficienza nella gestione delle risorse pubbliche, anche attraverso un attento *screening* della qualità dei servizi resi e una più penetrante capacità di misurazione dei risultati raggiunti dai diversi programmi. Ma richiede anche che vengano adottate scelte selettive, in assenza delle quali vi è il rischio di un graduale spostamento verso la spesa a carico dei cittadini. Tale processo, al di fuori di meccanismi di solidarietà e di perequazione, accresce le disuguaglianze.

4. Le audizioni parlamentari

Anche nel corso del 2018, nella propria funzione ausiliaria nei confronti del Parlamento, la Corte è stata chiamata ad esprimere, nella forma delle audizioni, le proprie valutazioni su temi di natura economico-finanziaria, istituzionale e organizzativa. Nel complesso, si tratta di nove audizioni, quattro delle quali – tenute presso le Commissioni Bilancio di Camera e Senato – hanno riguardato, come è consuetudine, l'esame dei documenti programmatici connessi al ciclo di bilancio (DEF, Nota di aggiornamento del DEF, d.l. sulle disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria e, infine, il d.l. sul bilancio di previsione dello Stato), mentre le altre cinque hanno affrontato temi specifici connessi a proposte di legge o decreti legislativi sottoposti all'esame di altre Commissioni parlamentari di merito.

Quanto ai documenti programmatici macroeconomici e di finanza pubblica, il 2018 ha imposto una modifica nell'impianto delle audizioni in ragione dei riflessi, su tempi e contenuti di tali documenti, derivanti dalle modifiche nel quadro politico e di governo.

Il Documento di economia e finanza 2018, infatti, a differenza di quelli presentati negli anni precedenti, si è limitato ad offrire uno scenario tendenziale dell'economia e dei conti pubblici, rinviando alla Nota di aggiornamento di settembre l'esposizione del quadro programmatico proposto dal governo.

L'audizione della Corte, resa al Parlamento alla fine del mese di maggio, si è pertanto concentrata sullo stato del bilancio pubblico e sui fattori che alimentano le sue dinamiche tendenziali. E ciò con una specifica attenzione alle previsioni di finanza pubblica a legislazione vigente, ai saldi strutturali e al debito pubblico che, nella proiezione 2018 - 2021 del DEF, mostrava nella sua dinamica rispetto al Pil un

andamento favorevole, anche se non nell'estensione richiesta dalle indicazioni europee.

A metà ottobre la Corte ha reso audizione sulla Nota di aggiornamento del DEF che, dunque, veniva a rappresentare il primo documento programmatico per il 2019 e per gli anni successivi.

Nel merito, la Nota rifletteva l'intenzione del nuovo governo di imprimere alla politica economica e alla politica di bilancio un mutamento profondo di strategia, con riflessi non marginali sui livelli dei saldi di bilancio, per i quali si prefigurava un futuro riassetamento indotto, soprattutto, dal rilancio della crescita dell'economia.

Ad avviso della Corte, le due novità segnalate avrebbero richiesto un rafforzamento della struttura della Nota, al fine di consentire al Parlamento verifiche più approfondite sulla definizione e sulla quantificazione degli obiettivi programmati. In proposito, la Corte sottolineava ancora una volta l'importanza di procedere con decisione verso più solide condizioni di crescita, migliorando la qualità della spesa, portando a compimento le riforme avviate e affrontando le ragioni della bassa crescita del Pil potenziale in Italia. L'irrinunciabilità di interventi di razionalizzazione della spesa pubblica per liberare risorse in grado di riqualificarla (sostenendo progetti di investimento e puntando al miglioramento dell'efficienza della Pubblica amministrazione) rappresenta infatti, ad avviso della Corte, un'esigenza resa più forte dalla circostanza che, già in fase di programmazione, i margini per garantire un percorso di seppur lenta riduzione del debito apparivano molto contenuti, ponendo il paese su un crinale particolarmente stretto.

Con la presentazione del d.l. 23 ottobre 2018, n. 119 recante disposizioni in materia fiscale, è iniziata nell'autunno 2018 la concreta messa a punto della manovra di bilancio per il triennio successivo, completata con la presentazione del d.d.l. di bilancio (DLB).

Sia sul decreto che sul d.d.l. di bilancio la Corte ha avuto modo di riferire al Parlamento con due distinte audizioni. In particolare, in sede di esame del progetto di bilancio, si osservava, in via preliminare, che la decisione di dedicare a reddito di cittadinanza e pensioni (che rappresentano insieme più del 40 per cento dell'intera manovra) specifici provvedimenti normativi (disegni di legge collegati ed altro), privava il DLB di rilevanti componenti informative sul fronte della spesa pubblica.

L'ampliamento del disavanzo e la maggiore crescita economica che caratterizzano nei Documenti citati il quadro programmatico rappresenta, secondo la Corte, una prospettiva che deve confrontarsi con le più recenti tendenze economiche a livello mondiale, segnate da un marcato e generalizzato rallentamento della crescita. È, infatti, evidente come questo nuovo meno favorevole scenario internazionale non può non riflettersi sul quadro macroeconomico e di finanza pubblica del nostro paese, rendendo più stringenti i margini delle azioni di riequilibrio del disavanzo e del debito.

Tanto premesso, la Corte sottolineava poi, positivamente, sul fronte dei consumi e degli investimenti privati, i numerosi interventi che riguardano la conferma di agevolazioni esistenti (riqualificazione energetica degli edifici, per le ristrutturazioni edilizie, per il consolidamento antisismico, ecc.) e l'introduzione di nuove agevolazioni.

Positiva è, in particolare, la conferma delle iniziative nella direzione della cosiddetta Industria 4.0., che tuttavia avrebbe richiesto, ad avviso della Corte, che fossero anche preservate alcune misure di incentivazione che hanno già mostrato una elevata efficacia.

5. Le relazioni quadrimestrali sulla legislazione di spesa

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

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

Ed è in quest'ultima cornice che si situano le recenti modifiche costituzionali in materia di finanza pubblica, rispetto alla cui attuazione vengono svolte, nell'ambito delle Relazioni quadrimestrali, considerazioni e riflessioni, coerenti con le funzioni di garanzia ed ausilio che spettano alla Corte. Lo stesso si può rilevare per le ancor più recenti modifiche della legge di contabilità, che hanno tra l'altro ridefinito *ex novo* la materia delle clausole di salvaguardia.

La materia delle coperture finanziarie continua a rappresentare dunque un passaggio cruciale in ordine alla credibilità delle decisioni finanziarie che si vanno ad assumere e su cui il sistema è chiamato ad esprimere un approccio dal livello qualitativo progressivamente superiore. Ciò anche tenendo conto sia dei confronti sempre più impegnativi, sotto questo profilo, con le competenti sedi comunitarie, sia della particolare attenzione richiesta in materia dalla giurisprudenza costituzionale, che, in più occasioni, ha ribadito che la copertura finanziaria, a garanzia del rispetto dell'art. 81 Cost., deve essere *“credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale”*.

Con specifico riguardo all'attività svolta nel corso del 2018, sono state approvate tre Relazioni quadrimestrali, riferite, la prima, all'ultimo quadrimestre del 2017, mentre le altre due alle leggi di spesa approvate nel corso dei primi due quadrimestri dell'anno di riferimento. Si segnala, in riferimento al primo dei tre documenti citati, la previsione di un'Appendice, intesa ad evidenziare gli indirizzi di fondo delle posizioni assunte sui vari problemi metodologici emersi nel corso degli ultimi anni nonché l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in materia (si veda al riguardo il successivo riquadro *"La giurisprudenza costituzionale in tema di finanza pubblica"*).

Numerosi sono i fenomeni rimarcati nelle tre Relazioni quadrimestrali citate (che dal 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, del vincolo in termini di equilibrio strutturale, di cui al c. 1 degli artt. 81 e 97 Cost. Ciò attesa la coesistenza di tali principi con quello, più tradizionale, di cui al c. 3 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 tutto unitario. Ciò significa che l'esame dei migliori assetti in materia di coperture finanziarie presenta più evidenti connessioni rispetto al passato, alla luce del nuovo quadro costituzionale e ordinamentale, con le problematiche che

attengono agli obiettivi riferiti tanto ai vari saldi di bilancio (inclusa, al loro interno, la regola della spesa) quanto al debito delle pubbliche amministrazioni.

Un fenomeno di particolare rilievo è legato al fatto che si vanno configurando formule normative che, legate all'avvio di processi, difficilmente – e se non in via del tutto presuntiva – possono vedere legati i propri effetti finanziari a singoli esercizi con sufficiente certezza in ordine alle relative quantificazioni. Ciò proprio in quanto si tratta di effetti che si verificheranno nel tempo, essendo essenzialmente legati a comportamenti di individui ovvero all'andamento di variabili esogene, in entrambi i casi di difficile predeterminabilità: tale tendenza evidenzia l'opportunità, nel confezionare il prodotto legislativo, di ricorrere nella misura più efficace possibile all'istituto della clausola di salvaguardia, onde poter tenere legati, nel corso del tempo, gli andamenti degli oneri rispetto a quelli delle coperture.

La giurisprudenza costituzionale in tema di finanza pubblica

Nel corso degli ultimi quattro mesi del 2017 e fino ad agosto del 2018 la Corte costituzionale si è pronunciata con molteplici sentenze di particolare rilievo in riferimento alla tematica della finanza pubblica, evidenziate dalla Corte conti nelle Relazioni trimestrali sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri. Tra le sentenze maggiormente significative si segnalano le seguenti.

- *Trasparenza e comprensibilità della redazione del bilancio a garanzia della rappresentatività democratica e il pericolo dell'abuso della "tecnicità contabile" (sent. n. 247/2017).*

Con la sentenza n. 247/2017, la Corte ha rilevato come "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. In ogni caso, è concreto il rischio che un tale modo di legiferare pregiudichi la trasparenza in riferimento al rapporto tra politiche di bilancio, responsabilità politica delle strategie finanziarie e accessibilità alle informazioni da parte delle collettività amministrate".

Proprio a tutela del corretto esercizio del mandato elettorale la Corte cost. ha affermato che «Occorre ricordare che il bilancio è un "bene pubblico" nel senso che è funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente territoriale, sia in ordine all'acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività ed a sottoporsi al giudizio finale afferente al confronto tra il programmato ed il realizzato. [...] Il carattere funzionale del bilancio preventivo e di quello successivo, alla cui mancata approvazione, non a caso, l'ordinamento collega il venir meno del consenso della rappresentanza democratica, presuppone quali caratteri inscindibili la chiarezza, la significatività, la specificazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche. Sotto tale profilo, i moduli standardizzati dell'armonizzazione dei bilanci, i quali devono innanzitutto servire a rendere omogenee, ai fini del consolidamento dei conti e della loro reciproca confrontabilità, le contabilità dell'universo delle pubbliche amministrazioni, così articolato e variegato in relazione alle missioni perseguite, non sono idonei, di per sé, ad illustrare le peculiarità dei programmi, delle loro procedure attuative, dell'organizzazione con cui vengono perseguiti, della rendicontazione di quanto realizzato. Le sofisticate tecniche di standardizzazione, indispensabili per i controlli della finanza pubblica ma caratterizzate dalla difficile accessibilità informativa per il cittadino di media diligenza, devono essere pertanto integrate da esposizioni incisive e divulgative circa il rapporto tra il mandato elettorale e la gestione delle risorse destinate alle pubbliche finalità» (sentenza n. 184 del 2016).

Sicché, "la necessità di assicurare un profilo divulgativo delle finalità perseguite e dei contenuti normativi riguarda anche lo Stato e detto profilo deve sempre corredare la tecnicità degli enunciati in subiecta materia, per rappresentare in modo comprensibile «le qualità e le quantità di relazione tra le risorse disponibili e gli obiettivi in concreto programmati al fine di delineare un quadro omogeneo, puntuale, completo e trasparente della complessa interdipendenza tra i fattori economici e quelli socio-politici connaturati e conseguenti alle scelte effettuate» (ancora sentenza n. 184 del 2016). In relazione al concreto pericolo di reiterazione di situazioni di problematica compatibilità della legislazione in materia finanziaria con il dettato costituzionale, è opportuno che il legislatore adotti una trasparenza divulgativa a corredo degli enunciati di più complessa interpretazione e attuazione, poiché non potrebbe ritenersi consentito un abuso della "tecnicità contabile" finalizzato a creare indiretti effetti novativi sulla disciplina specificativa dei principi costituzionali di natura finanziaria e di quelli ad essi legati da un rapporto di interdipendenza".

- *Carattere non strutturale del blocco della perequazione automatica in quanto temporalmente limitata (sent. n. 250/2017).*

Con la sentenza n. 250/2017, la Corte, nel dichiarare la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale relative al cd. blocco della perequazione automatica, ha evidenziato, in primo luogo “che, diversamente dalla disciplina oggetto della sentenza n. 70 del 2015, dal disegno complessivo dei denunciati c.c. 25 e 25-bis emergono con evidenza le esigenze finanziarie di cui il legislatore ha tenuto conto nell’esercizio della sua discrezionalità” e che, comunque, “nell’attuazione dei principi di adeguatezza e di proporzionalità dei trattamenti pensionistici tali esigenze sono preservate attraverso un sacrificio parziale e temporaneo dell’interesse dei pensionati a tutelare il potere di acquisto dei propri trattamenti”.

- *Il “coordinamento della finanza pubblica” come super-materia (sent. n. 61/2018)*

Con la sentenza n. 61/2018, ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, c. 202, della l. 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», in riferimento agli artt. 117, c. 4 e 119 Cost. La disposizione impugnata prevede che per la realizzazione delle azioni relative al piano straordinario per la promozione del made in Italy e l’attrazione degli investimenti in Italia – di cui all’art. 30, c. 1, del d.l. 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l’apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del paese, la semplificazione burocratica, l’emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, nella l. 11 novembre 2014, n. 164 – siano stanziati ulteriori finanziamenti nell’ambito dello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico alle condizioni di seguito meglio specificate attraverso il richiamo integrale della norma impugnata.

La Corte ha premesso che l’art. 1, c. 202, della l. 23 dicembre 2014, n. 190 non sia riconducibile alla competenza esclusiva statale in materia di «tutela della concorrenza», incidendo anche nell’ambito della competenza concorrente «commercio con l’estero», di cui all’art. 117, c. 3, Cost. Ciò in quanto l’incentivazione alla produzione agricola comporta nello scenario globalizzato dell’economia la valorizzazione della sua appetibilità commerciale anche al di fuori dei confini nazionali.

Tuttavia, la Corte ha precisato che “l’interesse nazionale non è più sufficiente di per sé a giustificare «l’esercizio da parte dello Stato di una funzione di cui non sia titolare in base all’art. 117 Cost. nel nuovo Titolo V, con ciò venendo meno l’equazione elementare interesse nazionale = competenza statale, che nella prassi legislativa previgente sorreggeva l’erosione delle funzioni amministrative e delle parallele funzioni legislative delle Regioni, è divenuta priva di ogni valore deontico, giacché l’interesse nazionale non costituisce più un limite, né di legittimità né di merito alla competenza legislativa regionale» (sentenza n. 303 del 2003)” [...]; nondimeno, “la limitazione dell’attività unificante dello Stato alle sole materie espressamente attribuitgli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principi nelle materie di potestà concorrente comporterebbe la svalutazione di istanze unitarie che pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una maggiore flessibilità nella ripartizione di competenze, come fissata dall’art. 117 Cost. (ex plurimis, sentenza n. 303 del 2003). Anche nel nostro sistema costituzionale sono presenti congegni volti a rendere più flessibile un disegno che, in ambiti nei quali coesistono, intrecciate, attribuzioni e funzioni diverse ampiamente articolate, deve necessariamente rispondere a esigenze prioritarie come lo sviluppo dell’economia, soprattutto nei periodi di crisi”.

Ebbene, la Corte ha evidenziato come, sotto tale profilo, non possono essere ignorate le istanze unificanti derivate dall’impatto della riforma costituzionale del 2012. In tale contesto, secondo la Corte, “il novellato art. 81 Cost. ha assunto – soprattutto attraverso la formulazione del primo comma – un significato “anticiclico” in termini di politica fiscale e monetaria e, più in generale, di politica economica, consistente nella missione di attenuare le fluttuazioni, intervenendo sul mercato per frenare la ripresa o contrastare la depressione dell’attività economica a seconda delle contingenze caratterizzanti i relativi cicli economici”.

L’attuazione della l. cost. 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), e, più specificamente, del novellato art. 81 attraverso la cosiddetta “legge organica” 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l’attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell’art. 81, c. 6, Cost.), ha conferito alla legge di bilancio – categoria alla quale appartengono le disposizioni impugnate – e alle altre leggi finanziarie correttive delle manovre di finanza pubblica, una regia di interventi complessi e coordinati, finalizzati ad assicurare sostenibilità economica e sviluppo, su diverse scale territoriali nel cui ambito vengono inevitabilmente coinvolte anche competenze regionali residuali.

In sostanza, la legge di bilancio dello Stato, e più in generale, le leggi finanziarie che prevedono interventi strutturali di ampio raggio – volti a favorire lo sviluppo e la crescita economica del paese e, per naturali caratteristiche, travalicanti singole materie legislative e amministrative nella più ampia prospettiva di una visione di insieme delle politiche pubbliche – comportano un inevitabile coinvolgimento delle competenze regionali. Tale fenomeno è incisivamente rappresentato nell’audizione del Ragioniere generale dello Stato davanti alle Commissioni riunite di Camera e Senato del 14 luglio 2015, laddove si afferma, tra l’altro, che «la piena attuazione della riforma [della legge di bilancio] consentirà di superare il tradizionale schema normativo in materia di finanza pubblica facendo confluire il contenuto della legge di stabilità nel disegno di legge di bilancio. La legge di bilancio conterrà pertanto anche norme tese ad apportare modifiche alla legislazione di entrata o di spesa e potrà disporre misure e interventi volti a favorire lo sviluppo e la crescita economica del paese. [...] Il bilancio – nella nuova veste sostanziale – è destinato a rappresentare il principale strumento di decisione sulla allocazione delle risorse, nonché il principale riferimento della verifica dei risultati delle politiche pubbliche».

Tuttavia, secondo la Corte, “è evidente che questo ruolo di regia deve avere un’effettiva consistenza di programmazione e di impulso ma non può unilateralmente conculcare le attribuzioni dell’ente territoriale in ordine a criteri attuativi degli interventi normativi programmati”.

Con riguardo alla fattispecie in questione, la Corte ha ritenuto “che essa non produce un’integrale appropriazione di funzioni costituzionalmente assegnate alla Regione, bensì una parziale sovrapposizione secondo un modulo teleologicamente collegato alla politica economica generale dello Stato”.

Di rilievo è il passaggio della sentenza nel quale la Corte cost. indica gli elementi valutativi per orientare lo scrutinio delle questioni sollevate dalla Regione ricorrente.

“In tale contesto il bilanciamento tra esigenze di coordinamento e regia delle manovre strutturali di politica economica e tutela delle autonomie territoriali è caratterizzato da una molteplicità di interessi interdipendenti e anche da intrinseche esigenze di proporzionalità nella loro composizione. A titolo meramente esemplificativo si possono enumerare i seguenti elementi che assumono contemporaneamente il ruolo di requisiti e criteri di composizione della naturale dialettica – quando si crea sovrapposizione di competenze – tra politica economica del governo e del Parlamento e autonomia territoriale: a) requisito della strutturalità dell’intervento inteso come propositivo di riorganizzazione di alcuni settori del sistema economico in grado di gettare le fondamenta per un miglioramento generale interessante il territorio nazionale; b) non sovrapposibilità con i diversi interventi perequativi previsti dall’art. 119, terzo comma, Cost.: la nostra Carta costituzionale contempla un sistema perequativo di tipo verticale che prevede l’intervento diretto a carico del bilancio dello Stato, ma con parametri di riferimento teleologicamente diversi dalla tipologia collegata a esigenze di politica economica generale; pur non potendosi escludere la coincidenza di tali interventi in specifici territori regionali con minore capacità fiscale per abitante, di regola la politica economica di matrice statale si rivolge a soggetti e attività non limitate a singoli territori geograficamente delimitati; c) coinvolgimento delle autonomie territoriali attraverso attività concertative e di coordinamento orizzontale che devono essere condotte in base al principio di lealtà (sentenza n. 303 del 2003); d) tendenziale “neutralità economico-finanziaria” nei riguardi delle collettività locali e dei pertinenti territori, intesa come inidoneità ad alterare gli equilibri distributivi delle risorse. La parziale attuazione della l. 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’art. 119 della Costituzione) – la quale prevedeva la valorizzazione del “federalismo fiscale” in un’ottica di bilanciamento tra i principi di autonomia e responsabilità individuale delle singole Regioni e quelli di solidarietà e corresponsabilità collettiva – e la lunga crisi che ha acuito le disparità economiche tra le Regioni hanno determinato un clima di latente conflitto verso le misure destinate direttamente dallo Stato a singoli territori per l’esercizio di funzioni già attribuite alla competente Regione o ente locale. Questa crescente tensione richiede una necessaria composizione rispetto alle nuove esigenze, composizione dalla quale non possono essere estromessi gli enti territoriali interessati e che deve avvenire dopo averne acquisito in sede collegiale le istanze; e) chiarezza e trasparenza negli obiettivi prefissati e nei meccanismi finalizzati a rendere ostensibili i risultati dell’intervento statale”.

“Il rispetto di detti criteri, tutti riconducibili al principio di leale cooperazione tra Stato ed enti territoriali, è idoneo a fornire risposte pragmatiche e sufficientemente flessibili alle istanze di politica economica generale senza tradire la struttura regionalista del nostro ordinamento quando tali istanze esigono l’interferenza dello Stato nelle materie di competenza regionale”.

Tanto premesso, la Corte ha, dunque, ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, c. 202, della l. n. 190/2014, in riferimento agli artt. 117, c. 4, e 119 Cost., poiché lo stanziamento del fondo contestato non costituisce uno straripamento dello Stato dalle proprie competenze. Le caratteristiche della norma impugnata sono conformi alla nozione di politica economica generale come prima dimensionata.

- *Coordinamento della finanza pubblica: necessità dell’intesa con gli enti territoriali in settori di spesa rientranti nelle materie di competenza regionale (sentt. n. 61/2018; n. 71/2018; n. 74/2018; n. 78/2018; n. 87/2018).*

Con la sentenza n. 61/2018, la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l’art. 1, c. 202, della l. n. 190/2014 nella parte in cui non prevede l’intesa, la cui sede – data la natura degli interessi in gioco – deve essere individuata nella Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano. Ciò al fine di determinare progetti e concreta ripartizione dei finanziamenti a carico del Fondo per le politiche per la valorizzazione, la promozione e la tutela, in Italia e all’estero, delle imprese e dei prodotti agricoli e agroalimentari.

Con la sentenza n. 71/2018, la Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 1, c. 85, della l. 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), nella parte in cui non prevede che con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri con il quale sono individuate le Regioni ammesse alla ripartizione, sono assegnate le risorse disponibili e sono stabiliti i criteri di selezione dei progetti sia adottato d’intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano nonché dell’art. 1, c. 627, della l. n. 232/2016, nella parte in cui non prevede che il decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo con il quale sono determinati i criteri di accesso al Fondo per la rievocazione storica sia adottato d’intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

Con la sentenza n. 74/2018, la Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 1, c. 140, della l. n. 232/2016 (che prevede un fondo plurisettoriale destinato a essere ripartito tra i ministeri in base ai programmi da essi presentati), nella parte in cui non prevede un’intesa con gli enti territoriali in relazione ai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri riguardanti settori di spesa rientranti nelle materie di competenza regionale con cui sono individuati gli interventi da finanziare, i relativi importi e, se necessario, le modalità di utilizzo dei contributi.

In senso analogo, è anche la sentenza n. 78/2018, con la quale la Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 1, c. 615, della l. n. 232/2016, nella parte in cui non prevede alcuna forma di coinvolgimento decisionale delle Regioni, in relazione all’approvazione con d.p.c.m. del Piano strategico nazionale della mobilità sostenibile e all’emanazione dell’ivi previsto decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell’economia e delle

finanze e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, concernente il rilevante intervento di finanziamento del trasporto pubblico locale disposto dal legislatore statale con il precedente c. 613.

Ancora, con la sentenza n. 87/2018, la Corte ha dichiarato "l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, c. 271, della l. n. 232/2016, nella parte in cui prevede che il decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca che determina i fabbisogni finanziari regionali è adottato «previo parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, che si esprime entro sessanta giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale il decreto può essere comunque adottato», anziché «previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano», nonché "l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, c. 275, della l. n. 232/2016, nella parte in cui prevede che la «Fondazione Articolo 34», entro il 30 aprile di ogni anno, bandisce almeno 400 borse di studio nazionali «sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano», anziché «d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano».

- *Il contributo alla finanza pubblica posto a carico delle Regioni deve presentare il carattere della temporaneità (sent. n. 103/2018).*

Con la sentenza n. 103/2018, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, c. 527, della l. n. 232/2016 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), limitatamente alle parole «al primo e».

In particolare, la Corte ha ritenuto che illegittimamente la disposizione impugnata estende temporalmente l'ambito di operatività di due distinti contributi alla finanza pubblica. Tali contributi risultano imposti, alle sole Regioni a statuto ordinario, rispettivamente dal primo e dal terzo periodo dell'art. 46, c. 6, del d.l. 24 aprile 2014, n. 66, poiché le singole misure di contenimento della spesa pubblica devono presentare il carattere della temporaneità, al fine di definire in modo appropriato, anche tenendo conto delle scansioni temporali dei cicli di bilancio e più in generale della situazione economica del paese, «il quadro delle relazioni finanziarie tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali, evitando la sostanziale estensione dell'ambito temporale di precedenti manovre che potrebbe sottrarre al confronto parlamentare la valutazione degli effetti complessivi e sistemici di queste ultime in un periodo più lungo» (sentenza n. 169 del 2017).

Numerose sono le sentenze della Consulta riguardanti l'ordinamento contabile regionale.

Si segnalano in particolare le seguenti.

- *Necessarietà dell'approvazione del rendiconto (sent. n. 49/2018).*

Con la sentenza n. 49/2018, la Corte ha ritenuto non fondata la censura formulata dalla presidenza del Consiglio dei ministri secondo la quale la tardiva approvazione del rendiconto 2013 da parte della Regione Abruzzo, avvenuta a distanza di anni con la legge impugnata, la renderebbe di per sé illegittima, in quanto tale ritardo integrerebbe la lesione degli artt. 81, c. 4, e 117, c. 3, Cost., e delle norme interposte che fissano la scadenza al 30 giugno dell'anno successivo all'esercizio interessato.

Secondo la Corte, è vero che i termini per l'approvazione del rendiconto 2013 della Regione Abruzzo "sono ampiamente scaduti e che tale grave ritardo fa seguito a un'ulteriore serie di ritardi inerenti agli esercizi anteriori al 2013. Il superamento del termine di legge, tuttavia, non consuma il potere-dovere dell'amministrazione regionale di provvedere a un adempimento indefettibile quale l'approvazione del rendiconto. Infatti, il principio di continuità degli esercizi finanziari pubblici, che è uno dei parametri teleologicamente collegati al principio dell'equilibrio pluriennale del bilancio di cui all'art. 81 Cost., esige che ogni rendiconto sia geneticamente collegato alle risultanze dell'esercizio precedente, dalle quali prende le mosse per la determinazione delle proprie. Ne consegue che siffatta infondata preclusione paralizzerebbe, ove fosse applicata, la corretta gestione economico-finanziaria degli esercizi successivi".

Invero, ha proseguito la Corte "il richiamato principio di continuità del bilancio è una specificazione del principio dell'equilibrio tendenziale contenuto nell'art. 81 Cost., in quanto «collega gli esercizi sopravvenienti nel tempo in modo ordinato e concatenato» (ex plurimis, sentenza n. 181 del 2015), consentendo di inquadrare in modo strutturale e pluriennale la stabilità dei bilanci preventivi e successivi". Né, ha concluso sul punto la Corte, va condivisa la tesi secondo cui sarebbe "ineludibile" la competenza della Regione in qualsiasi situazione di ritardo poiché le norme in materia non «attribui[rebbero] ad altri soggetti [diversi dalla Regione] la competenza in materia di approvazione della legge di rendiconto». Al contrario, in presenza di reiterati e gravi ritardi nell'espletamento di funzioni primarie da parte dell'ente territoriale, l'ordinamento consente anche provvedimenti sostitutivi come, ad esempio, la predisposizione del rendiconto, sulla base del potere contemplato dall'art. 120, c. 2, Cost.

- *Il Fondo pluriennale vincolato è necessariamente astretto dalla finalità di conservare la copertura delle spese pluriennali (sent. n. 94 e 101/2018).*

Con la sentenza n. 101/2018, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, c. 466, della l. n. 232/2016 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), nella parte in cui stabilisce che, a partire dal 2020, ai fini della determinazione dell'equilibrio del bilancio degli enti territoriali, le spese vincolate provenienti dai precedenti esercizi debbano trovare finanziamento nelle sole entrate di competenza e nella parte in cui non prevede che l'inserimento dell'avanzo di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato nei bilanci dei medesimi enti territoriali abbia effetti neutrali rispetto alla determinazione dell'equilibrio dell'esercizio di competenza (v. anche sentenze n. 94/2018 e n. 247/2017).

La Corte ha ricordato che la “qualificazione normativa del fondo pluriennale vincolato costituisce una definizione identitaria univoca dell’istituto, la cui disciplina è assolutamente astretta dalla finalità di conservare la copertura delle spese pluriennali. Ciò comporta che nessuna disposizione – ancorché contenuta nella legge rinforzata – ne possa implicare un’eterogeneità semantica e funzionale senza violare l’art. 81 della Costituzione” (sentenza n. 247 del 2017). Sulla base di tale premessa, la Corte ha ritenuto che la possibilità che il vincolo autorizzatorio all’esecuzione delle spese impegnate e degli oneri derivanti da obbligazioni già perfezionate – nella fattispecie contenuto nel fondo pluriennale vincolato – possa essere rimosso ex lege, costringendo l’ente territoriale a trovare nuove coperture o a rendersi inadempiente, è un’opzione ermeneutica che entra in diretta collisione con i precetti contenuti nell’art. 81 Cost., nonché con gli artt. 97 e 119 Cost. Infatti, a differenza di quanto consentito fino al 2019, per il 2020 (esercizio finanziario che viene già in rilievo per effetto della programmazione triennale 2018-2020) gli enti territoriali sarebbero astretti tra due alternative, entrambe non conformi ai principi contenuti nei parametri evocati dalle ricorrenti: a) rinuncia a onorare gli impegni e le obbligazioni passive previste dal fondo pluriennale vincolato a far data dal 2020; b) ricerca di una nuova copertura per impegni e obbligazioni già perfezionati negli anni precedenti secondo una scansione pluriennale inscindibilmente collegata al programma realizzativo degli investimenti e degli interventi aventi cadenza diacronica rispetto al singolo esercizio finanziario (per naturale articolazione, il fondo pluriennale vincolato e l’avanzo di amministrazione in esso eventualmente confluito sono serventi a conservare le risorse destinate agli investimenti e agli interventi pluriennali secondo il cronoprogramma della loro esecuzione)”.

Ne discende che la mancata previsione della “neutralità finanziaria” per tutte le partite di entrata e spesa di natura pluriennale derivanti da programmi, già perfezionati in termini di copertura negli esercizi precedenti, “comporta un evidente vulnus per l’ente territoriale con riguardo sia al principio del pareggio di cui all’art. 81 Cost., sia a quello dell’art. 97, primo comma, primo periodo, Cost. (equilibrio individuale degli enti facenti parte della finanza pubblica allargata: sentenza n. 247 del 2017). Infatti, nell’ambito delle spese di natura pluriennale e, in particolare, degli investimenti, il principio della copertura consiste nell’assoluto equilibrio tra risorse e spese, sia in fase previsionale che durante l’intero arco di realizzazione degli interventi”.

La sottrazione ex lege di parte delle risorse attuative di programmi già perfezionati negli esercizi precedenti finisce per ledere anche l’autonomia dell’ente territoriale che vi è sottoposto. La riduzione di quelle necessarie per l’attuazione – da parte degli enti territoriali – del piano pluriennale degli interventi, la cui piena copertura è ascrivibile a precedenti esercizi, pregiudica l’autonomia e la sana gestione finanziaria di tali enti, «entrando in contrasto con detti parametri costituzionali, nella misura in cui non consente di finanziare adeguatamente le funzioni. [... In tale prospettiva il] principio del buon andamento – ancor più alla luce della modifica intervenuta con l’introduzione del nuovo primo comma dell’art. 97 Cost. ad opera della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale) – è strettamente correlato alla coerenza della legge [o, nel caso dell’ente locale, della delibera] di bilancio con la programmazione delle attività e dei servizi che si intendono finanziare a legislazione vigente» (sentenza n. 10 del 2016).

Con riguardo alla fattispecie in esame, la riduzione in itinere dei fondi stanziati per fronteggiare spese pluriennali e la conseguente incertezza sulla loro definitiva entità non consentono una proficua utilizzazione degli stessi, in quanto «solo in presenza di un ragionevole progetto di impiego è possibile realizzare una corretta ripartizione delle risorse [...] e garantire il buon andamento dei servizi con esse finanziati» (sentenza n. 188 del 2015).

CAPITOLO IV

CORTE DEI CONTI E CONTESTO INTERNAZIONALE

1. Profili generali

Le attività internazionali della Corte dei conti, di competenza sia dell'Ufficio Affari Internazionali sia della Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali, possono essere rappresentate in un quadro complessivo e coerente nel quale le medesime trovano la loro razionale collocazione e mostrano le necessarie interazioni e sinergie.

Tali attività e la loro dinamica prospettica attengono, da un lato, ai rapporti e alla cooperazione con le altre Istituzioni Superiori di controllo (ISC) e con le organizzazioni internazionali da queste ultime costituite; dall'altro lato investono l'area dei controlli effettuati sull'utilizzazione dei fondi europei e di quelli operati in ambito internazionale.

2. L'attività della Corte dei conti in ambito internazionale

L'attività internazionale della Corte dei conti ha portato importanti risultati in termini qualitativi e quantitativi, atteso il ruolo svolto nell'ambito del Comitato di contatto dei Presidenti delle Istituzioni Superiori di Controllo (ISC) dei Paesi dell'Unione europea, nonché nell'ambito delle associazioni tra ISC, ossia l'*European Organisation of Supreme Audit Institutions* (EUROSAI) e l'*International Organisation of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI).

Le attività svolte nei predetti ambiti, la cooperazione bilaterale con alcune ISC straniere, lo scambio di esperienze e *best practices* in materia di controllo e di giurisdizione, fanno sì che la Corte dei conti contribuisca attivamente alla creazione della griglia di principi comuni che si concordano a livello internazionale ed europeo e che sono, poi, da riversare negli ordinamenti nazionali.

Ciò ha anche consentito alla Corte dei conti di orientare, a partire dal 2019, l'attività di controllo verso un attento monitoraggio della rispondenza delle scelte assunte a tutti i livelli delle amministrazioni pubbliche con gli impegni che il Paese ha preso con l'adesione all'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile.

Durante il 2018 la Corte dei conti ha avuto una posizione propositiva e partecipativa di rilievo all'interno dei numerosi *Working Group*, *Expert Network* e *Task*

Force, costituiti tra i Paesi dell'Unione europea e con la Corte dei conti europea, nonché a livello associativo EUROSAI e INTOSAI.

In tale contesto, l'attività internazionale della Corte dei conti si è focalizzata su diverse aree tematiche, di seguito sintetizzate.

L'analisi e valutazione delle politiche pubbliche

In questo ambito il contributo della Corte dei conti è stato riconosciuto al punto da avere ottenuto la presidenza dell'*Expert Network* del Comitato di contatto delle ISC dei Paesi dell'Unione europea *on the Independent Assessment of National Public Economic Policies*.

Nella medesima area, a livello INTOSAI, la Corte dei conti ha ospitato l'XI incontro internazionale del *Working Group* dell'INTOSAI sui *Key National Indicators*. A margine dell'incontro internazionale si sono anche svolti la riunione dell'*Expert Group* sul tema II *The Role of the Supreme Audit Institutions in the Achievement of the National Priorities and Goals* del XXIII INCOSAI del 2019, il Congresso che triennialmente riunisce tutti i membri dell'INTOSAI e un incontro bilaterale con la *Chamber of Audits* della Federazione russa.

Peraltro, anche nel corso del 2018, la Corte dei conti, su invito della *Accounts Chamber* della Federazione Russa, ha partecipato al *St. Petersburg International Economic Forum* prendendo parte alla Tavola Rotonda di preparazione del XXIII INCOSAI, dove la Corte è stata designata come vice-presidente per il tema II.

In qualità di presidente dell'*Expert Network* del Comitato di contatto dei Presidenti delle ISC dell'Unione Europea, la Corte dei conti ha organizzato la riunione su *The Independent Assessment of National Public Economic Policies*. Esso è stato istituito per rafforzare la cooperazione tra le ISC nel settore delle valutazioni indipendenti sulle politiche economiche pubbliche, nel quadro dell'attuazione delle nuove regole europee in materia di *governance* economica. A margine, si è svolto un incontro bilaterale con i rappresentanti della *Cour des Comptes* della Francia.

La Corte dei conti ha partecipato al *V Global Audit Leadership Forum (GALF)* ospitato dalla Corte dei conti europea. Il GALF è definito il G20 delle Istituzioni Superiori di Controllo. In tale ambito, la Corte dei conti ha trattato del rapporto tra le raccomandazioni delle Istituzioni Superiori di Controllo e le politiche dei decisori pubblici, nonché dei rapporti tra ISC e stampa.

Inoltre, la Corte dei conti ha preso parte al *Joint Seminar Fiscal Policy Audit Network and Europe 2020 Strategy Audit Network* tenutosi a Parigi. La Corte ha presentato il documento "*Development of KNIs in Italy. A focus on the last Corte dei conti's report on the University System*" e il "*Report on the results of the meeting of the Contact Committee Expert Network on independent assessments of national public economic policies*".

Infine, la Corte dei conti ha contribuito al *Workshop* del *Working Group on Evaluation of Public Policies* dell'INTOSAI sulla condivisione di esperienze nella valutazione delle politiche nel settore della salute.

Etica e lotta alla corruzione; irregolarità e frodi nell'uso dei fondi dell'Unione europea

In questa area, la Corte ha preso parte alla Conferenza su “*The role of the SAIs in enhancing accountability, transparency and integrity in the public sector*” organizzata dalla ISC della Bulgaria nel contesto della Presidenza del Consiglio dell’UE.

Nell'ambito delle attività del comitato di contatto, in considerazione del fatto che la Corte dei conti presiede il *Working Group* sulla prevenzione e la lotta alle irregolarità e alle frodi, che determinano lo spreco dei fondi provenienti dal bilancio dell'Unione europea, si è partecipato con un intervento in tema di gare pubbliche al Seminario sul controllo negli appalti pubblici organizzato dalla Corte dei conti della Grecia.

La Corte dei conti ha partecipato alla IX riunione annuale della *Task Force Audit and Ethics* (TFA&E) di EUROSAI, organizzata dal *Tribunal de Contas* del Portogallo a Lisbona. La *Task Force*, istituita nel 2011, vede la partecipazione della Corte dei conti già dal 2013. Ne fanno parte, oltre alla Corte italiana, altre 26 ISC europee e la Corte dei conti europea.

Area tributaria

In questo ambito la Corte dei conti ha un ruolo di primo piano atteso che, nell'ambito del Comitato di contatto dei Presidenti delle ISC dell'Unione europea, ha presieduto sia il *VAT Working Group*, sia il suo *Core Group 1* che si occupa del *Reverse Charge Mechanism* e dello *Split Payment*; l'esperienza italiana nei due settori ha portato altri Paesi dell'UE ad avviare una sperimentazione al riguardo.

L'incontro plenario svoltosi a Varsavia è stata l'occasione per rappresentare i risultati conseguiti sotto la presidenza italiana, nonché per condividere l'*audit* sull'*e-commerce* approvato dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato.

Area giurisdizionale

In ambito INTOSAI, la Corte dei conti partecipa attivamente al *Forum of Jurisdictional SAIs*, facente capo al *Working Group on value and benefits of SAIs* che ha preso avvio dalla *Déclaration de Paris des Institutions supérieures à compétence juridictionnelle* siglata a Parigi il 13 novembre 2015. Il comune convincimento è di diffondere il modello della giurisdizione contabile tra i partecipanti a INTOSAI, atteso che essa costituisce uno strumento per la realizzazione di sistemi più efficienti e più efficaci di contrasto alle frodi e alla corruzione.

L'ultimo incontro del Forum si è svolto in Cile dove sono stati definiti gli standard professionali dell'attività giurisdizionale delle ISC al fine di rafforzare le predette attività di contrasto.

La Corte dei conti ha anche partecipato alla prosecuzione del ciclo seminariale organizzato dal *Tribunal de Contas* del Portogallo sulla giurisdizione finanziaria nel XXI secolo.

Ulteriori aree tematiche

Oltre alle predette aree tematiche, che non esauriscono tutti gli impegni internazionali della Corte, ma che ne costituiscono i principali *focus*, è importante segnalare come siano state svolte ulteriori attività.

In primo luogo, la Corte dei conti si è impegnata per lo sviluppo della digitalizzazione dei controlli, contribuendo con la propria *expertise* alle discussioni presenti a livello europeo e internazionale.

Inoltre, nell'ambito del Comitato di contatto, la Corte dei conti ha attivamente contribuito ai momenti fondamentali dello stesso, come la riunione degli Agenti di collegamento, che per il 2018 si è tenuta a Malta e quella del Comitato di contatto dei Presidenti, svoltasi a Dubrovnik.

Inoltre, anche la cooperazione bilaterale con alcune Istituzioni straniere ha giocato un ruolo importante. La Corte dei conti è giunta alla firma e all'implementazione di accordi e protocolli e ha preso parte a importanti incontri bilaterali.

In questo contesto, si è svolta la visita del Primo Presidente della *Cour des comptes* francese, nell'ambito del quale è stata approfondita l'esperienza italiana in materia di modalità e limiti di assoggettamento alla responsabilità amministrativo-contabile dei soggetti titolari di funzioni politiche, in vista di una riforma costituzionale allo studio in Francia.

La Corte dei conti ha, poi, ricevuto la visita della delegazione dei tribunali dei conti degli Stati brasiliani di Santa Catarina e di Minas Gerais.

Si è altresì svolto un incontro tecnico fra il Presidente della Corte dei conti e la delegazione del *Contralor General dell'Estat* della Repubblica dell'Ecuador.

L'incontro è stata l'occasione per la sottoscrizione di un accordo di cooperazione tra i due Istituti, entrambi partecipanti al Forum delle Istituzioni Superiori di Controllo giurisdizionali costituito all'interno di INTOSAI.

Nell'ambito del programma di attività triennale 2018 – 2020, deciso in attuazione dell'accordo di cooperazione vigente con la *Accounts Chamber* della Federazione Russa, si è svolto un Seminario bilaterale sullo scambio delle rispettive *best practices* riguardanti le funzioni di controllo delle Corti, volte a prevenire lo spreco di risorse pubbliche, con un'attenzione particolare al controllo sugli investimenti pubblici e sulle società partecipate; l'individuazione, la prevenzione e la repressione delle violazioni contabili – amministrative e il ruolo della Corte dei conti nella lotta alla corruzione.

Si sono tenuti, infine, un incontro bilaterale con l'Autorità anticorruzione della Repubblica Serba, nonché un incontro con l'Agenzia per la prevenzione della corruzione del Montenegro, in cui è stato descritto il ruolo svolto dalla Corte dei conti nel contrasto delle frodi e della corruzione, nonché le modalità di implementazione della disciplina nazionale anticorruzione all'interno della Corte stessa.

3. Relazione annuale 2018 sui rapporti finanziari con l'Unione Europea

Nella Relazione annuale sui rapporti finanziari tra l'Italia e l'Unione europea relativa all'anno 2017, la Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali ha analizzato i flussi finanziari in entrata e in uscita, nonché le tipologie di risorse che hanno alimentato il bilancio europeo.

L'analisi della spesa è avvenuta con riferimento al ciclo di programmazione 2014-2020, tenuto conto che il medesimo ha scontato una significativa modificazione della regolamentazione e che sia, quindi, opportuno distinguere le analisi, dedicando una relazione speciale della

Sezione alle “chiusure” della Programmazione 2007-2013, una volta che si disporrà di dati completi e definitivi che tengano conto delle valutazioni dell’Unione europea.

Rapporti finanziari tra l’Italia e l’Unione europea

L’analisi dei flussi finanziari intercorsi tra l’Italia e l’Unione europea, nell’esercizio 2017, ha confermato la tradizionale posizione di contributore netto dell’Italia. Il contributo netto afferente al 2017 è stato pari a 4,4 miliardi di euro.

Nel periodo 2011-2017, il saldo cumulato dei contributi netti (costantemente negativi in media per circa 5,1 miliardi di euro annui), mostra un risultato pari a -36 miliardi, il che colloca il nostro Paese al quarto posto (dopo Germania, Regno Unito e Francia) per valore assoluto del contributo netto dell’intero settennio. L’Italia risulta, invece, al nono posto, ove il contributo netto cumulato del settennio venga considerato in percentuale del Reddito Nazionale Lordo (assunto come indice di prosperità relativa).

Un profilo che merita particolare attenzione è quello delle cosiddette “seconde condanne” ai sensi dell’articolo 260, paragrafo 2, del TFUE (nel caso in cui lo Stato membro non si sia conformato agli obblighi derivanti da una prima sentenza di condanna per inadempimento ai sensi dell’art. 258 del TFUE). Ad oggi risultano effettuati pagamenti per seconde condanne per un importo pari ad oltre 547 milioni.

Una specifica attenzione è stata anche riservata al monitoraggio dell’efficacia dei controlli in tema di frodi e irregolarità in materia di risorse proprie.

Secondo i dati prodotti dalla Commissione europea, il tasso di irregolarità rilevato per l’Italia nella raccolta delle risorse proprie tradizionali è inferiore alla media; tuttavia, parimenti più basso della media si mostra anche il tasso di recupero dei volumi finanziari accertati nel contesto delle entrate.

Comincia poi ad emergere, per i Paesi per i quali gli esiti della Programmazione 2007-2013 sono ormai definiti, il peso delle “restituzioni” dovute alle rettifiche operate in sede europea.

Ad un primo esame globale sul sistema europeo, in attesa di poter disporre di dati concernenti i singoli Paesi, può riscontrarsi un’incidenza tutt’altro che irrilevante (12%) di tale fenomeno sul totale delle entrate, pari a 139 miliardi di euro nel 2017, cui consegue la diminuzione del peso delle risorse proprie. Queste ultime si attestano all’83%, in riduzione rispetto al 91,7% dell’anno precedente.

La politica socio economica

La particolare situazione correlata al 2018, esercizio al termine del quale è prevista non solo la verifica intermedia del periodo di programmazione, ma anche la possibile prima applicazione del disimpegno automatico dei fondi non spesi in base alla regola “n+3”, ha imposto di seguire con particolare attenzione l’evolversi dell’attuazione finanziaria. La Sezione non si è limitata alle ormai “consuete” scadenze del 31 dicembre dell’anno precedente (unico dato ufficiale) e del 30 giugno dell’anno in corso, come dato illustrativo del *trend* semestrale, ma ha aggiornato il quadro dell’attuazione finanziaria fino alla fine del quinto bimestre 2018. Peraltro, tale dato, relativo all’anno che sta per concludersi, non può che essere considerato come tendenziale, non presentando i caratteri di definitività.

Va detto che la Sezione, inoltre, si prefigge di analizzare e riferire, con una relazione *ad hoc*, sui risultati della verifica intermedia e sulla eventuale, possibile, perdita di finanziamenti europei da parte dell'Italia.

La Corte osserva come, da un lato, la Programmazione 2014-2020 abbia introdotto importanti novità in termini di dotazione di strumenti regolatori, programmatori e di gestione e, dall'altro, essa si presenti ancora con un quadro generale di ritardo sull'implementazione effettiva dei progetti a valere sui fondi europei.

Una certa accelerazione, in termini di volume sia di impegno che di spesa, si registra nel corso del 2018, che presenta, nella maggioranza dei casi, un discreto incremento percentuale, sia negli impegni che nei pagamenti, rispetto all'anno precedente. Tuttavia, il dato numerico complessivo al 31 ottobre 2018 raffigura una situazione per cui, su una programmazione che assomma ad un totale di 54,2 miliardi per l'Obiettivo "Investimenti per la crescita e l'occupazione", sono stati impegnati fondi per circa 17,6 miliardi (pari al 32,42%) ed effettuati pagamenti per poco meno di 7 miliardi (12,85%), riscontrando, peraltro, le consuete differenze realizzative tra le regioni più sviluppate, che risultano più efficienti, e quelle meno sviluppate.

La Politica agricola comune e il fondo per la pesca

La Sezione ha evidenziato debolezze e inefficienze nella gestione degli aiuti diretti a valere sul Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA). Le irregolarità riscontrate producono mancati rimborsi agli Organismi pagatori per importi rilevanti. Si intende mantenere alta l'attenzione sui procedimenti di recupero, fino al completamento degli stessi e relativamente alle loro singole fasi presso le Autorità competenti.

Il problema delle asimmetrie organizzative e della incompleta regionalizzazione degli Organismi pagatori rappresenta tuttora un elemento di rilievo.

L'innalzamento al 70% delle anticipazioni dei pagamenti FEAGA, autorizzato in via eccezionale dalla Commissione, resta, comunque, una misura limitata ad un arco temporale circoscritto tale da non interferire con l'eventuale recupero susseguente alla successiva fase di controllo.

Quanto alla fase intermedia del ciclo di Programmazione del Fondo per lo Sviluppo rurale 2014-2020, si conferma la lentezza dell'avanzamento finanziario; infatti dal 2014 (inizio programmazione) al 2017 si è raggiunta una media di solo il 13,40% di pagamenti effettuati sul complesso dei programmi.

Riguardo al Fondo europeo per gli affari marittimi e per la pesca (FEAMP), l'aspetto più problematico rilevato concerne la lentezza dell'avvio della Programmazione, 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 lo svolgimento delle funzioni attribuite al MiPAAF (Ministero per le politiche agricole, alimentari e forestali), anche in riferimento alla funzione di Autorità di gestione, per le sue ricadute sull'efficienza dell'intero sistema, da cui è conseguita l'impossibilità di cominciare a utilizzare, in tempi congrui, le risorse stanziolate dalla UE.

Irregolarità e frodi a danno del bilancio dell'unione europea

La Sezione ha ulteriormente incentrato la propria attenzione sulla fase dei recuperi, oggetto di specifica analisi e di approfondita valutazione in un'apposita relazione speciale.

Il *trend* rilevato non è positivo, in quanto si registra nel 2017 un incremento complessivo delle irregolarità, con un totale di segnalazioni dall'OLAF che passa da 927 a 1227. Il dato parziale del 2018 (696) non può tuttavia ritenersi ancora significativo. L'incremento è interamente da attribuirsi a segnalazioni in ambito FESR, che per la Programmazione 2007-2013 risultano quintuplicate, mentre sono in calo quelle del settore dell'agricoltura. Dalla disaggregazione del dato delle segnalazioni, emerge che per i Fondi agricoli sono in netta maggioranza le segnalazioni aperte, mentre per i Fondi strutturali, ed il FESR in particolare, prevalgono quelle ormai definite.

Prendendo in considerazione gli importi da recuperare, con riferimento ai casi aperti, il totale dell'anno di comunicazione 2017 è lievemente diminuito da 132 milioni di euro del primo semestre a 128,7 milioni di euro al 31 dicembre 2017, con un lieve calo per il FESR, un brusco aumento per il FSE ed un valore costante (50 milioni) per i due Fondi dell'agricoltura.

Riguardo alle Autorità di gestione maggiormente interessate da irregolarità, il dato dello scorso anno, che vedeva 86 milioni di euro riferiti alle Amministrazioni regionali e 46 milioni di euro alle Amministrazioni centrali, si è leggermente riequilibrato con valori pari rispettivamente a 72,4 e 56,4 milioni di euro.

4. Le relazioni speciali

Con la deliberazione n. 2/2018 è stata approvata la relazione su il *"Contributo dei Fondi Strutturali alla Strategia Europa 2020 nell'area dell'occupazione, per la realizzazione dell'Obiettivo 8 (art. 9 Reg. 1303/2013): Promuovere un'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori"*.

La Corte dei conti ha preso atto di varie problematiche, alcune delle quali connesse ai ritardi nell'adozione dell'Accordo di Partenariato e alla tempistica per la designazione delle Autorità dei Programmi. Tali difficoltà hanno rallentato la partenza degli interventi e hanno anche limitato fortemente la spendita delle risorse assegnate, poiché molte Amministrazioni, non avendo completato l'iter approvativo, si sono trovate "in regime di anticipazione finanziaria" dei fondi.

Si è potuto osservare, in alcuni casi, come non fosse chiaramente definita la demarcazione tra competenze regionali e statali, con un rischio di sovrapposizione degli interventi attuati ai diversi livelli.

Con riguardo alla misurazione dei risultati delle azioni attuate, sono state espresse alcune perplessità circa la quantità e qualità degli indicatori scelti a livello di regolamentazione europea.

Con la deliberazione n. 13/2018 è stata approvata la Relazione della Sezione su: *"Il sostegno dell'UE al ricambio generazionale in agricoltura e all'imprenditoria giovanile"*.

La relazione rileva in premessa che il problema del ricambio generale e dell'accesso dei giovani in agricoltura è persistente e non presenta segni di miglioramento rispetto al passato. In questo quadro, è stato posto il quesito se gli strumenti finanziari messi a disposizione dall'UE abbiano avuto un ruolo nella

richiamata situazione e se l'utilizzo delle suddette risorse UE da parte delle Autorità Italiane sia stato compiuto in maniera adeguata.

Il tema incrocia sostanzialmente tutte le maggiori problematiche della Politica Agricola Comune. In primo luogo, si è esaminata la difficoltà di coordinamento degli strumenti apprestati nell'ambito dei due principali strumenti finanziari per l'agricoltura, ossia pagamenti diretti e sviluppo rurale cofinanziato. Infatti, la coesistenza di esigenze generali difficili da conciliare, quali la conservazione della presenza di agricoltura a presidio di determinati territori, l'ammodernamento del settore mediante immissione di una generazione in grado di introdurre nuovi stimoli, la costituzione di aziende di dimensioni maggiori in grado di affrontare l'attuale mercato e la creazione di occasioni di lavoro per i giovani in virtù di una differenziazione delle attività in ambiente rurale, ha comportato il raggiungimento di equilibri differenti nelle varie realtà regionali.

Nella relazione si evidenzia la peculiarità delle esigenze dell'agricoltura italiana, a sua volta differenziata in base alle caratteristiche dei diversi territori, mettendola a confronto con l'approccio della politica dell'Unione sul punto, che inevitabilmente deve contemplare anche realtà assai diverse dalla nostra, per dimensioni delle aziende, per professionalizzazione e formazione degli agricoltori, o per qualità delle infrastrutture sulle quali l'agricoltura deve poter contare.

Nell'Adunanza del 14 dicembre 2018, è stata approvata la relazione su *"Irregolarità e Frodi sul Fondo di Sviluppo Regionale (Fesr) nella Programmazione 2007-2013 -Procedure di recupero e loro esito"*.

Nella relazione si rileva come, nonostante il tempo trascorso dalla chiusura della Programmazione 2007-2013, siano ancora presenti rilevanti somme irregolari da recuperare.

L'analisi dei dati ha evidenziato che le percentuali di recupero sono particolarmente basse, raggiungendo per i Programmi regionali solo il 9,5% e per quelli nazionali il 30,2%.

In ordine ai recuperi, diverse Amministrazioni individuate nel campione hanno sottolineato la difficoltà del recupero coattivo che viene svolto attraverso l'iscrizione a ruolo.

Fra le irregolarità segnalate, il 5% circa (pari a 23 casi su un totale di 428) è rappresentato da sospette frodi, casi per i quali sono pendenti procedimenti penali i cui importi figurano fra i sospesi, ai sensi dell'art. 95 del regolamento n. 1083/2006.

Si osserva al riguardo che, pur trattandosi di un numero limitato di fattispecie, la loro rilevanza, sotto il profilo finanziario, è particolarmente elevata, incidendo per il 35,8%. Assumono particolare rilievo le sospette frodi segnalate in alcune Regioni che costituiscono il 66% degli importi da recuperare per tale tipologia di irregolarità. È evidente che i casi di sospetta frode rappresentano un maggiore allarme per le modalità di svolgimento e per le più ampie difficoltà di recupero delle relative risorse.

In proposito, è emerso che il Nucleo della Guardia di Finanza per la repressione delle frodi nei confronti dell'UE ha promosso un tavolo con il Ministero della giustizia per poter raccogliere i dati relativi ai procedimenti penali. I medesimi sono stati poi girati alle Amministrazioni per operare gli inserimenti nelle banche-dati.

A conclusione dell'indagine è risultato che il costante monitoraggio della Sezione ha prodotto l'effetto di stimolare le Amministrazioni ad un'attenta analisi delle fattispecie pendenti e, nei casi di contenzioso, ad annullare tempestivamente, per insussistenza di irregolarità, tutti quei casi nei quali il procedimento si era positivamente concluso.

5. L'attività di *external auditor* presso organismi internazionali e la cooperazione tra le ISC (Istituzioni superiori di controllo) 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'ITU (*International Telecommunication Union*), che è una delle Agenzie specializzate del sistema delle Nazioni Unite, rilasciando la certificazione relativa alla correttezza dei rendiconti dell'anno 2017.

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. 11/2018), la Sezione ha valutato in particolare la *performance* degli Uffici regionali dell'ITU, rilevando i profili problematici del raccordo tra centro e periferia, in un sistema che non prevede una chiara distribuzione di competenze e di obiettivi, con particolare riferimento ad aree sensibili come quella del *procurement* (cfr. deliberazione n. 12/2018).

La particolare attenzione che è stata data, negli ultimi anni, alle aree regionali ed al *procurement*, con specifiche raccomandazioni, ha trovato riscontro in un episodio di accertata frode, emerso nell'area asiatica e tuttora oggetto di approfondimenti.

In proposito la Sezione ha espresso i propri rilievi in un'apposita *management letter*, consegnata al Segretario generale dell'ITU, in occasione del Consiglio.

Del resto, come si dirà in seguito, nella parte dedicata al *Technical Group* ed al *Panel* degli *External Auditors* delle Nazioni Unite, la conoscenza dell'organizzazione ha consentito di portare a sistema le specifiche analisi che hanno riguardato le strutture, le procedure ed il funzionamento delle medesime, avendo attenzione anche ai modelli organizzativi dedicati alla prevenzione dei comportamenti illeciti e/o fraudolenti.

Sono state presentate al Consiglio dell'ITU:

- la relazione sull'evento, tenutosi a Busan (Corea del Sud) "*ITU Telecom World*" (ITW) (deliberazione n. 10/2018, adottata in data 11 luglio 2018);
- la certificazione dei progetti finanziati da UNDP (*United Nations Development Programme*) gestiti dall'ITU per l'anno finanziario 2017 (deliberazione n. 6/2018) adottata nell'adunanza del 19 giugno 2018;
- la relazione generale di *audit* che accompagna la certificazione dei conti annuali;
- la relazione speciale sulla misurabilità della *performance* degli Uffici Regionali.

È importante sottolineare come la rilevanza strategica delle attività svolte dalla Sezione, rappresentata nell'intervento al Consiglio, abbia incontrato un palese apprezzamento da parte delle principali Delegazioni (come USA e Repubblica

Federale di Germania), poiché ha portato ad una riflessione sull'idoneità delle scelte finora adottate nelle aree regionali a perseguire in concreto la missione istituzionale.

Nell'anno 2018 la Sezione ha proseguito il mandato di *external auditor* dell'ICAO (*International Civil Aviation Organization*) strutturata in una sede centrale a Montreal e sette sedi regionali, certificandone il bilancio per il 2017. La relativa relazione di controllo (*long-form report*) è stata approvata con deliberazione n. 7/2018.

Nel mandato della Corte dei conti è prevista anche l'effettuazione di "*audit di performance*". Nel 2018 ne sono stati conclusi due: il primo ha riguardato la disciplina degli accordi con terze parti (relazione approvata con deliberazione n. 8/2018); il secondo è consistito nell'esame delle procedure e delle misure in atto presso l'organizzazione per assicurare la "*cyber security*" (relazione approvata con deliberazione n. 9/2018). Detto ultimo *audit* ha indicato una serie di azioni da porre in atto, previste dai più utilizzati *standard* internazionali del settore, per garantire la sicurezza informatica dell'organizzazione.

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'ICGEB (*International Centre for Genetic Engineering and Biotechnology*).

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 2017 è stata approvata dalla Sezione con deliberazione n. 5/2018 e presentata al Consiglio dell'Organizzazione.

In tale occasione, nell'intervento dedicato al rapporto di certificazione, si sono evidenziate le due maggiori problematiche che hanno interessato la gestione dell'Organizzazione, riguardanti il passaggio alla contabilità IPSAS (*standard* pubblici internazionali) e l'implementazione di un nuovo sistema gestionale (ERP), segnalando la rispettiva autonomia delle soluzioni da adottare.

Quanto esposto è stato oggetto di un'apposita *management letter* e di un incontro con i vertici dell'Organizzazione.

L'Organizzazione, inoltre, gestisce alcuni progetti di ricerca finanziati dalla NRF (*South Africa National Research Foundation*); la Sezione, nella sua veste di *external auditor*, ha provveduto a certificare anche il bilancio di tali progetti. La relazione di controllo è stata approvata con deliberazione n. 3/2018.

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 dell'Organizzazione nella fase di transizione al nuovo sistema.

La Sezione, nel 2018, 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, effettuata con deliberazione n. 14/2018 e Relazione di audit approvata in data 14

dicembre 2018, comporta una particolare attenzione alla transizione del sistema contabile ad una progressiva conformità agli 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 del 2018 si è svolta dal 27 novembre al 4 dicembre presso la sede ONU di New York.

Il processo che porta alla sessione cennata è particolarmente complesso, in quanto, a partire dalla primavera precedente, vengono proposti dalle Istituzioni interessate i temi di interesse comune, in base alle esperienze maturate sul campo. Ciò comporta una valutazione di rilevanza da parte del "Convenor" che seleziona i temi, i relatori e predispone l'Agenda. Va sottolineato come i due temi proposti dalla Corte dei conti italiana, concernenti i conflitti di interesse e la *performance* degli uffici locali, siano stati inseriti nel *meeting* del *Technical Group* e discussi in vista del *Panel*.

Durante il *Panel*, la Corte ha svolto interventi sui maggiori temi all'esame, facendo riferimento alle esperienze dirette in ambito nazionale ed internazionale ed ha presentato quello sui conflitti di interesse, raccordandolo con le problematiche delle frodi e degli uffici locali, di cui si è detto in precedenza.

Com'è consuetudine, l'esito tipico e decisivo del *Panel* è costituito dall'inserimento dei temi, ritenuti di maggior rilievo e condivisione, in una lettera rivolta al Segretario Generale delle Nazioni Unite. È, quindi, motivo di soddisfazione la considerazione data ai due temi proposti.

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 2018, 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 prospettive del Programma comune, stante le divergenze dei requisiti capacitivi nazionali e delle modalità operative prescelte per la fase di supporto logistico.

La Sezione, nei giorni dal 24 al 26 settembre 2018 ha partecipato a Londra, alla Conferenza periodica delle ISC (Istituzioni Superiori di Controllo) dei Paesi partecipanti al programma *Joint Strike Fighter* (JSF) per la produzione del velivolo F-35 Lightning II. Erano presenti, oltre al *Government Accountability Office* degli Stati Uniti, le ISC di tutti i Paesi *partner* del programma: Australia, Canada, Danimarca, Italia, Norvegia, Paesi Bassi, Regno Unito e Turchia.

I due temi individuati per l'agenda della Conferenza di quest'anno, erano il *sustainment* (supporto logistico e costi operativi) ed *accountability* e trasparenza.

La presentazione della Corte dei conti si proponeva di fornire un aggiornamento del caso italiano, rispetto alle acquisizioni della relazione speciale sulla partecipazione italiana al programma, pubblicata nell'agosto 2017. Seguendo il medesimo approccio della relazione, sono stati pertanto analizzati, attualizzandoli, non solo i profili finanziari, ma anche i profili economici della spesa.

I dati mostrano che l'effettiva realizzazione dei ritorni occupazionali, tecnologici e industriali è rimasta sensibilmente al di sotto delle attese iniziali; tuttavia, la considerazione dei benefici economici complessivi (l'insieme delle opportunità già

contrattualizzate e delle *chance* per il futuro) induce a confermare il giudizio prospettico di validità della partecipazione italiana al programma, fermo restando l'attuale profilo di acquisizione (deciso nel 2012 e rivalutato nel 2016).

Vanno in particolare considerate le *chance* legate all'imminente avvio della produzione piena e al supporto logistico (destinato a protrarsi per oltre 50 anni). Esse sono strettamente correlate alle prospettive di utilizzo di Cameri quale sito produttivo per la flotta italiana e per quelle di altri *partner* interessati, nonché quale *hub* manutentivo per l'insieme della flotta di stanza in Europa.

Le valutazioni della Corte sui ritorni attesi nel medio periodo sono ancorate al ruolo che Cameri riuscirà a ritagliarsi nella "partita" del supporto logistico (che è la più interessante dal punto di vista economico per i prossimi anni) e potrebbero pertanto essere messe in causa da un eventuale mancato coinvolgimento del sito italiano.

Il messaggio della Sezione è pertanto andato nel senso di confermare la credibilità dell'infrastruttura nazionale presso il *partner* americano e di sollecitarne l'interesse verso la base industriale italiana, quale elemento decisivo anche per le valutazioni politiche sulla partecipazione al programma che stanno per essere assunte in Italia.

Si sta valutando la possibilità di svolgere un *audit* congiunto sul cosiddetto "supporto globale" che deve assicurare la continuità nell'esercizio e che presenta valori di spesa particolarmente rilevanti nel ciclo di vita del velivolo.

La Sezione ha partecipato al Seminario "*Local Government Finance: Future Challenges*", tenutosi a Belgrado nel novembre 2018 ed al contestuale *Meeting Annuale della Task Force sui Municipality Audit*.

La Corte dei conti italiana dispone della più vasta area di competenze di controllo sugli enti locali tra le Istituzioni superiori di controllo europee ed ha, quindi, un ruolo fondamentale nella *Task Force*, contribuendo alla creazione di un quadro generale di riferimento.

Nel prossimo futuro, è prevista la chiusura di un rapporto sui sistemi di controllo ed è in programma un *audit* con altre Istituzioni del quale va deciso il perimetro di analisi e la forma di cooperazione (*joint-parallel-coordinated audit*).

6. Il monitoraggio delle attività di controllo

Nel 2018 la Sezione ha svolto varie attività che costituiscono supporto alle proprie analisi sui rapporti finanziari tra l'Unione europea e l'Italia.

È proseguito il monitoraggio delle visite effettuate dalla Corte dei conti europea in territorio italiano, al fine di svolgere controlli di *audit*, nonché delle conseguenti osservazioni della Commissione europea. Nel 2018 la Corte italiana ha fornito il proprio supporto alle visite avviate sul territorio nazionale.

In particolare, nel 2018, sono stati aperti 22 *audit* di cui 2 sono già stati completati, mentre sono stati portati a termine 14 *audit* che erano stati aperti nel 2017.

Va sottolineato come la Sezione abbia altresì partecipato direttamente, preoccupandosi anche di assicurare un efficace coordinamento tra le strutture nazionali interessate ed i *team* della Corte dei conti europea ad importanti *audit* alcuni dei quali sono in corso:

- NP 10267 - Dichiarazione di affidabilità concernente l'esercizio finanziario 2018 (SOA 2018): *audit* finanziario del Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) - regolamento (UE) n. 1307/2013, e del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) - regolamento (UE) n. 1305/2013 oppure regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio.
- NP 10268 - *audit* dell'accesso all'assistenza sanitaria transfrontaliera nell'UE nel quadro della direttiva 2011/24/UE concernente l'applicazione dei diritti dei pazienti relativi all'assistenza sanitaria transfrontaliera.
- NP 10270 - *Audit di performance* relativo alla gestione dei rischi e delle misure eccezionali nel contesto della politica agricola comunitaria.
- NP 10271 - Controllo di gestione sui sistemi d'informazione per la sicurezza interna, che ha visto la partecipazione della Sezione presso i nuclei operativi delle forze dell'ordine, l'aeroporto di Fiumicino, quello di Pratica di mare ed il porto e l'hotspot di Messina.
- NP 10273 - *Audit in respect of the Statement of Assurance for 2018, programming period 2014-2020 - Operational Programme 2014IT05FMOP001* Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD).
- NP 10278 - Dichiarazione di affidabilità relativa all'esercizio 20178: *audit* finanziario delle risorse proprie tradizionali.
- NP 10280 - Controllo di gestione attinente alla valutazione del sostegno dell'UE per contribuire ad affrontare la mobilità urbana.

Nel corso del 2018 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 su svariati piani, anche con riguardo alle somme da recuperare, consentendo alla Corte di svolgere un controllo costante sulle azioni poste in essere dalle Amministrazioni per ristorare l'erario nazionale e comunitario.

Sono stati superati taluni problemi relativi alla fase di alimentazione della banca-dati IMF - OLAF e del versamento in automatico nel sistema SIDIF ed è stato ricostituito il Gruppo di lavoro, che ha caratteristiche operative per la gestione del medesimo.

Si prospetta al riguardo il coinvolgimento delle Sezioni regionali di controllo non solo ai fini conoscitivi ma anche per l'inserimento di dati direttamente rilevati.

CAPITOLO V

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

1. Profili generali

Il controllo preventivo e successivo di legittimità, svolto dalla Corte dei conti, ai sensi dell'art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni e integrazioni, è volto ad accertare la conformità a legge dei provvedimenti ad esso sottoposti.

Detta attività di controllo è esercitata, da un lato, dagli Uffici di controllo della Sezione centrale di controllo di legittimità sugli atti della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri, dall'altro, dalle Sezioni regionali di controllo sugli atti adottati dalle articolazioni delle amministrazioni centrali aventi sede nel territorio.

La risoluzione di eventuali questioni di massima di particolare importanza può essere deferita dal Presidente della Corte dei conti, qualora ne ravvisi i presupposti, ai sensi dell'art. 3, c., 3 del Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, all'Adunanza Generale della Sezione centrale del controllo di legittimità, integrata per l'occasione da tutti i consiglieri delegati delle Sezioni regionali di controllo.

Le tipologie degli atti sottoponibili a controllo preventivo sono tassativamente indicate dall'art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20.

Rientra, in ogni caso, nella discrezionalità del legislatore ampliare o restringere l'ambito del controllo preventivo di legittimità della Corte a categorie di atti, in relazione alle finalità e al rilievo finanziario che possono rivestire in un determinato periodo storico.

Risponde a queste esigenze l'assoggettamento a controllo preventivo di legittimità dei provvedimenti di natura regolatoria ed organizzativa, ad esclusione di quelli di natura gestionale, adottati dal Commissario straordinario del Governo per la ricostruzione del sisma 2016, introdotto dall'art. 33 del d.l. n. 189/2016, convertito con modificazioni dalla l. 15 dicembre 2016, n. 229, e poi confermato dai successivi interventi legislativi (d.l. 9 febbraio 2017, n. 8, recante *“Nuovi interventi in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016 e 2017”*, convertito, con

modificazioni, dalla l. 7 aprile 2017, n. 45, e dal d.l. 16 ottobre 2017, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla l. 4 dicembre 2017, n. 172).

L'art. 3, c. 1, lett. l), della l. n. 20/1994 prevede che il Presidente del Consiglio dei Ministri possa richiedere o che la stessa Corte dei conti deliberi di assoggettare temporaneamente a controllo preventivo determinati atti, in relazione a situazioni di diffusa e ripetuta irregolarità rilevate in sede di controllo successivo.

In tema di controllo successivo di legittimità, l'art. 10, c. 1, del d.lgs. n. 123/2011 dispone che gli atti di spesa, a cui il dirigente, sotto la propria responsabilità, ritenga di dare ugualmente seguito, nonostante le osservazioni del competente ufficio di controllo (Ufficio centrale di bilancio - U.C.B.), siano trasmessi, corredati dalle osservazioni e dalla relativa documentazione, al "competente ufficio di controllo della Corte dei conti".

Una volta richiesto che l'atto abbia corso, l'Amministrazione non può più ritirare l'atto, che è ormai efficace, ma può al più annullarlo in autotutela, secondo i principi generali del diritto amministrativo.

Il procedimento di controllo successivo si può concludere con esito positivo ovvero con una dichiarazione di non conformità a legge, a seguito della quale l'amministrazione è tenuta ad adottare le consequenziali misure di competenza anche in relazione agli eventuali profili di responsabilità del dirigente.

Rispetto al controllo preventivo, quello successivo si caratterizza per il fatto di intervenire quando l'atto abbia già iniziato a produrre i suoi effetti giuridici e per il suo *"carattere non assolutamente impeditivo"*.

In merito, le Sezioni riunite (9/CONTR/12) hanno chiarito che l'implicazione della Corte risponde alla finalità preminente di sottoporre ad un particolare ed immediato esame gli atti di spesa che non abbiano superato il vaglio dell'ufficio di controllo di ragioneria, ma ai quali nel frattempo l'amministrazione abbia deciso di dare ugualmente seguito. Diversamente, sarebbe vanificata la generale funzione intestata alla Corte di garante del corretto uso delle risorse pubbliche ovvero sia della corretta gestione del bilancio dello Stato. Le Sezioni riunite, dunque, hanno ritenuto che l'esame della Corte, organo di controllo esterno ed imparziale, debba risolversi in una valutazione puntuale della correttezza da parte del dirigente nell'esercizio della facoltà di dare corso comunque ai provvedimenti in parola.

In tal senso, quindi, le verifiche della Corte effettuate anche su tali provvedimenti vanno ricondotte nell'ambito del controllo di legittimità, seppur successivo a causa dell'intervenuta efficacia dei provvedimenti medesimi. Ciò anche con riguardo al contenuto, di conformità o meno alla legge, della valutazione effettuata sull'atto e alle procedure implicate. Infatti, ad avviso della Corte tale controllo, da *"attuare con le consuete modalità procedurali- si potrà concludere con esito positivo ovvero con una dichiarazione di non conformità a legge a seguito della quale l'amministrazione è tenuta ad adottare le consequenziali misure di competenza anche in relazione agli eventuali profili di responsabilità del dirigente"*.

Trattasi, inoltre, di un controllo, da considerarsi pieno, in quanto teso alla verifica complessiva della legittimità dell'atto. Non può dunque attribuirsi alla trasmissione effettuata dal competente Ufficio di bilancio un effetto devolutivo limitante l'ambito della verifica di legittimità affidata alla Corte dei conti; quest'ultima ben può indagare aspetti della legittimità del provvedimento che

esulino dalle criticità evidenziate dall'Ufficio di bilancio nell'esercizio del controllo di regolarità amministrativo – contabile.

Sotto il mero profilo quantitativo, nel 2018 complessivamente sono pervenuti al controllo preventivo di legittimità 15.591 provvedimenti, ai quali va aggiunta la giacenza di 816, trasmessi negli ultimi mesi del 2017 per un totale di 16.407 atti. Gli atti definiti, nell'ambito del controllo preventivo di legittimità, sono stati 15.505. Sono stati formulati 1.065 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 3 provvedimenti, ai quali vanno aggiunti 16 di giacenza iniziale, per un totale di 19 atti. Sono stati formulati 5 rilievi istruttori.

Nel 2018 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, c. 1, del d.l. n. 189/2016, 24 ordinanze adottate dal Commissario straordinario del Governo per la ricostruzione nei territori interessati dal sisma del 24 agosto 2016.

Sul piano organizzativo, nel 2018 si è completata l'attività di informatizzazione delle procedure di trasmissione degli atti da assoggettare a controllo preventivo e successivo di legittimità, in conformità alle norme contenute nel codice dell'Amministrazione digitale (d.lgs. n. 82/2005), al fine sia di accelerare i tempi del controllo che di ottenere risparmi di spesa, anche nell'interesse delle amministrazioni controllate.

A seguito dell'entrata a regime delle disposizioni di cui all'art. 33 del d.l. n. 91/2014, recanti *"Semplificazione e razionalizzazione dei controlli della Corte dei conti"*, che prevedono l'invio contestuale degli atti da sottoporre a controllo ai competenti Uffici di controllo preventivo della Corte dei conti e agli Uffici della Ragioneria Generale dello Stato (uffici centrali di bilancio e ragionerie territoriali), permane la necessità di dotare gli uffici della Corte del completo accesso alle basi di informazione in possesso della Ragioneria Generale, in primo luogo al conto impegni, non essendo allo scopo sufficiente l'utilizzo delle banche dati attualmente disponibili. Questo anche alla luce di quanto affermato nelle deliberazioni della Sezione centrale, nel senso di riconoscere alla Corte dei conti, pur in presenza di un parere negativo di regolarità contabile da parte dell'ufficio di bilancio, il compito di esaminare la conformità a legge del provvedimento sotto il profilo contabile oltre che relativamente ai profili procedurali e sostanziali.

2. Le attività di controllo di legittimità

Nel corso del 2018, la Sezione di controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle amministrazioni dello Stato ha adottato, in adunanza, 9 deliberazioni, nessuna delle quali è stata oggetto di richiesta, da parte del Governo, di registrazione con riserva.

Nel secondo semestre, le Amministrazioni hanno provveduto agli adempimenti conseguenti all'insediamento del Governo, costituitosi all'indomani delle elezioni della primavera del 2018. Gli Uffici di controllo hanno, quindi, provveduto al controllo degli atti di conferimento delle deleghe ai Sottosegretari di Stato, degli

incarichi apicali di Segretario Generale e di Capo Dipartimento, nonché degli incarichi presso gli uffici di diretta collaborazione.

Con d.l. 12 luglio 2018, n. 86, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, c. 1, l. 9 agosto 2018, n. 97, il legislatore ha dettato disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei Ministeri dei beni e delle attività culturali e del turismo, delle politiche agricole alimentari e forestali e dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. In particolare, ha trasferito al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali le funzioni esercitate dal Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo in materia di turismo (art. 1); ha disposto il riordino delle competenze del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, in materia di coordinamento e monitoraggio degli interventi di emergenza ambientale e di contrasto al dissesto idrogeologico e di difesa e messa in sicurezza del suolo, prima intestate alla Presidenza del Consiglio dei ministri (art. 2); ha previsto il riordino delle funzioni di indirizzo e coordinamento del Presidente del Consiglio dei ministri in materia di famiglia, adozioni, infanzia e adolescenza, disabilità (artt. 3) e attribuito alcune competenze in tema di edilizia scolastica al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (art. 4).

Al fine di semplificare ed accelerare il riordino dell'organizzazione dei Ministeri, lo stesso d.l. 12 luglio 2018, n. 86 ha previsto procedure per il riordino dell'organizzazione dei Ministeri e delle competenze dell'Agenzia per la coesione territoriale.

In particolare, ha stabilito che i regolamenti di organizzazione dei Ministeri, ivi inclusi quelli degli uffici di diretta collaborazione, possono essere adottati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa delibera del Consiglio dei ministri e che tali decreti sono soggetti al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti ai sensi dell'articolo 3, cc. da 1 a 3, della legge 14 gennaio 1994, n. 20. Sugli stessi decreti il Presidente del Consiglio dei ministri ha facoltà di richiedere il parere del Consiglio di Stato. A decorrere dalla data di efficacia di ciascuno dei predetti decreti cessa di avere vigore, per il Ministero interessato, il regolamento di organizzazione vigente.

Con riferimento all'attività di controllo di legittimità svolta dalla Sezione, si deve rilevare, come già evidenziato nelle precedenti relazioni, che il coinvolgimento della Sezione riguarda un numero limitato di provvedimenti, in quanto l'attività svolta dagli Uffici di controllo, in molti casi, è già di per sé funzionale a evitare dubbi interpretativi sulle norme che regolano i procedimenti amministrativi. Ciò può significare che anche atti di maggior rilievo possano trovare il loro momento di chiusura in fase non collegiale con l'ammissione a visto e conseguente registrazione, senza che si arrivi all'adozione di deliberazioni.

A conferma, poi, di una linea di tendenza 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 nel periodo complessivo di riferimento i contratti oggetto di rilievo avviso. In diversi casi l'Amministrazione ha ritenuto di adeguare i contenuti dei contratti alle osservazioni dell'Ufficio. Non rara è stata, peraltro, la richiesta di ritiro da parte delle

amministrazioni dei contratti assoggettati al controllo di legittimità per un riesame degli stessi.

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.

Sempre sotto il profilo procedimentale, è stato ribadito il principio secondo cui l'inoltro tardivo del provvedimento, i cui effetti, al momento dell'invio dei provvedimenti alla Corte per l'esercizio del controllo preventivo, siano pressoché esauriti, implica profili di responsabilità in capo a chi ha omesso tale adempimento.

Nel 2018, 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 è, poi, seguita la riproposizione dell'atto, emendato dei vizi. Sempre nel 2018, viene confermata l'incidenza dei provvedimenti ritirati dall'Amministrazione in sede di autotutela a seguito di rilievo formale.

Non mancano esempi in cui la richiesta di ritiro avviene in conseguenza del deferimento dell'atto all'esame collegiale. È il caso di una delibera Cipe e di un decreto approvativo di una clausola aggiuntiva ad una Convenzione, ritirati dall'Amministrazione a seguito del deferimento alla Sezione del provvedimento da parte dell'Ufficio di controllo.

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 attribuire 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.

È noto che, con riguardo alle delibere Cipe di approvazione di opere, contratti e programmi infrastrutturali i termini dell'esercizio del controllo preventivo di legittimità siano stati ridotti di un terzo, al fine di accelerarne l'esecuzione e l'attuazione. Il competente Ufficio di controllo ha rilevato che sovente l'esame di dette delibere è stato ostacolato dalla carenza documentale, spesso connessa ad una superficiale valutazione *ex ante* degli interventi o ad una progettazione preliminare e/o definitiva inadeguata, con conseguenti ritardi nell'affidamento dei lavori nonché incrementi di costi.

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 e la necessità che eventuali

scostamenti da pareri di organi consultivi siano adeguatamente ed esaurientemente motivati.

Particolarmente rilevanti sono i richiami rivolti all'Amministrazione al rispetto dei termini normativamente fissati per l'adozione degli atti di concerto o di intesa, al fine di una più compiuta programmazione.

Quanto alle forme contrattuali, è stata richiamata la necessità del rispetto del disposto dell'art. 15, c. 2-bis, della l. 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, in linea con gli orientamenti della giurisprudenza amministrativa, 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, al solo fine di assicurare l'erogazione di servizi essenziali e indispensabili, avendo affidato la gara a Consip s.p.a., nelle more della definizione della procedura di gara, 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 l. n. 241/1990. In particolare, sono stati chiesti chiarimenti in ordine al limite massimo dei costi riconoscibili alla società affidataria ed alla preventiva valutazione di congruità dell'offerta, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, dando conto nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche, secondo quanto richiesto dalla vigente normativa in tema di affidamenti c.d. *in house* (*ex art. 192, c. 2, del d.lgs. n. 50/2016*). L'attività di controllo preventivo ha evidenziato che la valutazione di cui all'art. 192, c. 2, presuppone che il contratto da affidare abbia ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza e che essa possa ricostruirsi sulla base di una comparazione con l'offerta economica riferita a tali servizi ("avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione"), alla quale si accompagna l'esplicazione dei benefici dell'affidamento per la collettività. Pertanto, detta valutazione è costituita da una componente "quantitativa", accompagnata da una di carattere più "qualitativo". A tal fine, la valutazione va effettuata esaminando separatamente i profili economici ("Verifica dei costi") da quelli qualitativi ("Caratteristiche del servizio e ragioni dell'affidamento *in house*").

È stata anche 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.

L'attività degli Uffici di controllo ha messo in evidenza che l'Amministrazione può procedere all'aggiudicazione di appalti pubblici con procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara solo ove ricorrano i presupposti indicati dall'art. 63 del d.lgs. n. 50/ 2016, nel caso di assenza di concorrenza per motivi tecnici.

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

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

Più in generale, in materia di conferimento di incarichi dirigenziali, è stata segnalata l'esigenza di assicurare il rispetto del principio in virtù del quale l'affidamento di tali incarichi sia sempre preceduto dalla procedura concorsuale e 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.

Nel caso di conferimento di incarichi dirigenziali ai sensi dell'art. 19, c. 6, del d.lgs. n. 165/2001 l'Amministrazione deve, nella parte motiva del provvedimento, dare circostanziato conto delle ragioni che hanno condotto alla scelta del soggetto prescelto e delle modalità seguite per addivenirvi, ferma restando l'esigenza di procedere, prima dell'attribuzione, ad una verifica in ordine all'insussistenza di risorse interne, anche attraverso apposito interpello.

In tema di conferimento di incarichi dirigenziali *ad interim* è stata ribadita la necessità di esternare la sussistenza del requisito dell'urgenza, tenendo conto del momento in cui è divenuta nota la data in cui la vacanza si sarebbe verificata e 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.

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 2018, 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. 165/2001.

3. Le principali pronunce adottate nel controllo di legittimità

La Sezione, anche nel 2018, ha esaminato questioni attinenti alla materia contrattuale, con particolare riferimento alle fattispecie di ricorso all'affidamento diretto di servizi o forniture a società *in house*. Con la deliberazione n. 2/2018, la Sezione ha affermato che nel caso di affidamento *in house*, l'Amministrazione deve procedere alla determinazione del costo della commessa e alla relativa valutazione di congruità in modo da assicurare che siano soddisfatte le condizioni previste dall'art. 192 del d.lgs. n. 50/2016, il quale ammette la possibilità di derogare al regime della pubblica concorrenza soltanto quando la realizzazione *in house* assicuri benefici per la collettività, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche. Sicché il confronto del prezzo offerto deve essere effettuato con i costi di aggiudicazione di servizi analoghi, avendo comunque presente l'eventuale utile di impresa in esse compreso, non riconoscibile alla società *in house*. La percentuale effettivamente applicata dei costi indiretti forfettariamente quantificati deve essere poi oggetto di analitica specificazione, con evidenziazione delle voci considerate con esclusiva imputazione dei costi organizzativi strettamente correlabili alle prestazioni affidate (nella specie la Sezione ha riacquisito il visto sul provvedimento di approvazione della convenzione per carenza dei requisiti suddetti).

Occorre, al riguardo, evidenziare che il seguito amministrativo della deliberazione sopra richiamata si è risolto nella revisione delle condizioni di numerose convenzioni delle Amministrazioni con i soggetti *in house* in coerenza con un approccio metodologico rispettoso delle condizioni di cui all'art. 192 del d.lgs. n. 50/2016.

Sempre in materia contrattuale, la Sezione, con la deliberazione n. 3/2018, ha affermato che l'Amministrazione può procedere all'aggiudicazione di appalti pubblici con procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara solo ove ricorrano i presupposti indicati dall'art. 63 del d.lgs. n. 50/2016 (nella specie la Sezione ha ammesso al visto il provvedimento di approvazione del contratto, giacché, sulla base di quanto affermato dall'Amministrazione, ricorrevano le condizioni di assenza della concorrenza per motivi tecnici ai sensi del comma 2, lett. b), punto 2 del citato art. 63).

Più specificamente in materia di lavori pubblici, la Sezione, con la deliberazione n. 6 del 2018, ha affermato che, in fattispecie riguardante un'infrastruttura strategica di importo superiore a 25 milioni di euro, le cui procedure di valutazione di impatto ambientale erano state avviate prima del 19 aprile 2016 e cioè prima dell'entrata in vigore del nuovo Codice dei contratti pubblici, non è conforme alle disposizioni di cui al d.lgs. n. 163/2006 la delibera CIPE con la quale si approva il progetto definitivo di un'infrastruttura strategica di importo superiore alla citata soglia, qualora la stessa sia stata sottoposta a parere del Comitato tecnico del provveditorato Interregionale delle Opere Pubbliche anziché al parere del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici. Ciò perché, ai sensi dell'art. 216, c. 27, del d.lgs. n. 50/2016, previgente rispetto al comma 1-bis del vigente art. 216, introdotto con l'art. 128 del d.lgs. n. 56/2017, alle opere con procedura di valutazione di impatto ambientale avviata prima del 19 aprile 2016 si applica il d.lgs. n. 163/2006 e, in particolare, l'art. 127, c. 3. Tale norma prevede il parere obbligatorio del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici per i

progetti definitivi di lavori pubblici di competenza statale, o comunque finanziati per almeno il 50 per cento dallo Stato, di importo superiore a 25 milioni di euro (nella specie la Sezione ha ricusato il visto sul provvedimento).

In tema di ammissibilità di interventi nel capitale di rischio delle imprese in crisi mediante atto di natura non regolamentare del Ministro dello sviluppo economico, la Sezione, con la deliberazione n. 7/2018, ha affermato che, sulla scorta di quanto previsto dall'art. 43 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni, dalla l. 6 agosto 2008, n. 133, secondo cui è attribuito al Ministro dello sviluppo economico di dettare la disciplina degli *"interventi complementari e funzionali"* alla *"realizzazione di progetti di sviluppo di impresa"*, costituisce esercizio legittimo del potere del Ministro conferire, con atto di natura non regolamentare, all'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo di impresa SPA - Invitalia - la facoltà di effettuare interventi nel capitale di rischio delle imprese che abbiano stipulato accordi di programma, finalizzati al rilancio produttivo di stabilimenti industriali di rilevanti dimensioni (nella specie la Sezione ha ammesso al visto il provvedimento).

Sempre in materia di provvedimenti con impatto sull'economia nazionale, la Sezione, con la deliberazione n. 4/2018, ha affermato che non sono conformi alle disposizioni di cui all'art. 6, c. 9-bis, del d.l. 30 settembre 2003, n. 269, convertito nella l. 24 novembre 2003, n. 326, i decreti del Ministro dell'economia e delle finanze con i quali viene concessa la garanzia dello Stato in favore di SACE S.p.A., per operazioni la cui soglia di attivazione è elevata a seguito di innalzamento in corso d'anno della soglia di concentrazione del rischio assunto da SACE S.p.A., in relazione alla propria adeguatezza patrimoniale. Ciò perché la Convenzione, stipulata tra Ministero dell'Economia e delle Finanze e SACE S.p.A. ai sensi dell'art. 6, c. 9-ter, del d.l. 269/2003, prevede che le soglie di concentrazione del rischio in capo a SACE S.p.A. siano predeterminate *ex ante* ed annualmente. Sicché tali soglie non possono essere liberamente variate in corso d'anno per consentire operazioni che determinino il superamento della portata massima della soglia di attivazione della garanzia dello Stato (nella specie la Sezione ha ricusato il visto sul provvedimento).

Questioni particolari sono sorte in occasione della nomina dei componenti della Commissione Istruttoria per l'Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA) - IPPC istituita con l'art. 5, c. 9 del d.lgs. n. 59/2005. La Sezione, con la deliberazione n. 9/2018, ha affermato che il procedimento di selezione che conduce alla nomina dei componenti della Commissione IPPC, finalizzato a cooptare le migliori professionalità disponibili, deve essere svolto nel rispetto dei principi costituzionali di trasparenza e buon andamento della pubblica amministrazione, garantendo parità di trattamento, non discriminazione e ragionevolezza delle determinazioni assunte. Gli atti di nomina adottati a valle dell'*iter* selettivo, pure in presenza di un ampio margine di discrezionalità del Ministro competente ad adottarli, devono essere, quindi, supportati da adeguata motivazione, che consenta di tracciare in modo trasparente il processo logico seguito nell'individuazione dei soggetti incaricati a fronte dei criteri a cui lo stesso Ministro ha vincolato la scelta e tenuto conto delle risultanze dell'istruttoria valutativa (nella specie la Sezione ha ricusato il visto sulle singole lettere di incarico).

In materia di personale, la Sezione, con la deliberazione n. 8/2018, ha affermato che è esclusa la possibilità di incrementare i fondi destinati al trattamento accessorio

con le risorse previste per i contratti di lavoro flessibile derivanti dall'art. 9, c. 28, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla l. 20 luglio 2010, n. 122, in mancanza di idonea base legale, stante la previsione di cui all'art. 23 del d.lgs. n. 75/2017, la quale costituisce norma di contenimento della spesa pubblica e di coordinamento di finanza pubblica, non derogabile se non da espresse disposizioni speciali, che nel caso all'esame non ricorrevano. Nella fattispecie vi era stato un utilizzo di risorse per finalità (garanzia del trattamento economico accessorio del personale dei ruoli dell'Amministrazione) diverse da quelle previste dalla norma (superamento del precariato).

Occorre al riguardo evidenziare che, a seguito della riconsiderazione del visto sulla circolare del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e del Ministro dell'economia e delle finanze n. 2 dell'8 maggio 2018 con la deliberazione n. 8 sopra richiamata, il Governo ha previsto una specifica norma nell'ambito del disegno di legge *"Interventi per la concretezza delle pubbliche amministrazioni e per la prevenzione dell'assenteismo"* (Atto Senato n. 920) finalizzata a superare i profili di illegittimità evidenziati dalla Sezione. In sede di audizione della Corte dei conti sul predetto disegno di legge è stato, tuttavia, osservato che, con riferimento alle assunzioni in deroga, l'esclusione dal limite di crescita dei fondi unici opera esclusivamente allorché in sede legislativa vengano coperti per intero i costi delle nuove immissioni di personale.

Sempre in materia di personale, la Sezione, con la deliberazione n. 5/2018, ha affermato che, nel caso di conferimento di incarico dirigenziale ai sensi dell'art. 19, c. 6, del d.lgs. n. 165/2001, l'Amministrazione, nella parte motiva del provvedimento, deve dare conto delle ragioni che hanno condotto alla scelta del soggetto prescelto e delle modalità seguite per addivenirvi. In particolare, i requisiti richiesti in capo al soggetto da incaricare devono essere coerenti con le funzioni da svolgere e tali da non restringere irragionevolmente la platea degli aspiranti. Inoltre, la verifica dell'indisponibilità di adeguate risorse all'interno dell'amministrazione deve essere condotta a ridosso dell'interpello al fine di assicurare un uso corretto di tale tipologia di provvista, che il legislatore considera comunque eccezionale (nella specie la Sezione ha riconsiderato il visto sul provvedimento).

In sede di controllo successivo di legittimità, la Sezione, con la deliberazione n. 1/2018, ha risolto una questione di massima sulla corretta interpretazione dell'art. 1, c. 2, del D.P.R. n. 351/1998, concernente il *"Regolamento recante norme per la semplificazione dei procedimenti in materia di cessazione dal servizio e di trattamento di quiescenza del personale della scuola, a norma dell'articolo 20, c. 8, della legge 15 marzo 1997, n. 59"*, e dei decreti ministeriali che ogni anno stabiliscono i termini di efficacia delle dimissioni del personale del comparto scolastico. La Sezione ha affermato che tali termini sono posti a tutela esclusiva degli interessi della Pubblica Amministrazione, la quale li può disattendere in caso di eccezionali, specifiche e comprovate esigenze di garanzia del buon andamento del servizio in termini di efficienza ed economicità dello stesso (nella specie la Sezione ha poi ammesso al visto il provvedimento dal quale è sorta la questione di massima).

CAPITOLO VI

CONTROLLO SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

1. Profili generali

La “missione” della Sezione di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, in conformità ai principi di cui all’art. 3, cc. 4 e 5, della l. 14 gennaio 1994, n. 20, consiste nella verifica della legittimità e della regolarità delle gestioni poste in essere dalle amministrazioni statali e nell’accertamento della rispondenza dei risultati dalle stesse conseguiti rispetto agli obiettivi stabiliti dalla legge, al fine di stimolare i processi di autocorrezione.

I principi di tale attività di controllo, analiticamente disciplinati nelle “linee guida” approvate dalla deliberazione n. 12/2018/G, valorizzano, oltre che la programmazione, il rapporto della Sezione con gli organismi di controllo interno ed il confronto diretto (o contraddittorio) con le amministrazioni interessate dalle indagini, in un’ottica improntata ai criteri di economicità e semplificazione degli “oneri istruttori”.

Le analisi della Sezione sono indirizzate alla conoscenza di elementi sintomatici delle criticità di gestione (ritardi nell’attuazione dei programmi, mancata utilizzazione di fondi, scostamenti tra risultati e obiettivi) e sono, in particolare, concentrate sul rispetto dei canoni di efficienza, efficacia ed economicità della gestione, nonché all’effettiva funzionalità dei controlli interni e delle misure di prevenzione della corruzione.

La programmazione per il 2018 (deliberazione n. 1/2018/G) – conformandosi alle indicazioni provenienti già dalla deliberazione n. 17/2016 delle Sezioni riunite, secondo cui l’attuale contesto economico-finanziario impone alla Corte di assicurare, *“ancor più che nel passato, il proprio contributo a Parlamento e Governo nella valutazione dell’efficacia delle politiche pubbliche e nella qualità dei servizi”* – ha sottolineato l’esigenza che le indagini svolte dalla Sezione comportino anche *“valutazioni circa l’adeguatezza degli strumenti con i quali le amministrazioni operano ai fini delle loro azioni e gestioni, la sufficienza delle misure in concreto adottate per valorizzare le risorse esistenti e soddisfare l’esigenza di economicità dei mezzi rispetto agli obiettivi previsti, la significatività e l’attendibilità dei conti nei quali sono rappresentate le gestioni, l’efficienza dei controlli interni (strategici, di gestione, di performance)”*.

L’attività di controllo è, inoltre, ispirata al principio della concomitanza, nel senso di pervenire a pronunce tempestive circa irregolarità gestionali o deviazioni da obiettivi, procedure e tempi di attuazione degli interventi. In tal modo, le

amministrazioni interessate sono poste in grado di rimuovere con sollecitudine le patologie presenti e di addivenire ad una efficace utilizzazione delle risorse stanziare. Aspetto, questo, che assume un'importanza maggiore, se si tiene conto dell'obbligo espressamente previsto dal legislatore, di comunicare le misure consequenziali adottate entro sei mesi dalla ricezione dei rilievi o, in caso di dissenso, di adottare, entro 30 giorni dalla ricezione dei rilievi, un provvedimento motivato che deve essere trasmesso alle Presidenze delle Camere, alla Presidenza del Consiglio dei ministri e al Presidente della Corte.

A tal proposito, la Sezione elabora, già da vari anni, un apposito documento che assolve al compito di offrire al Parlamento, una visione d'insieme delle indagini annualmente concluse, ponendo a raffronto per ciascuna di esse, attraverso apposite schede, le osservazioni più significative e le correlate misure consequenziali adottate.

Specifico rilievo è, inoltre, conferito alle attività di monitoraggio, intese ad aggiornare e arricchire le informazioni relative a comparti e gestioni alimentate dal bilancio dello Stato, utili anche a realizzare un metodo di pianificazione "a ciclo continuo", basato su un'attività di reportistica sistematica, continua e puntuale.

2. Le deliberazioni approvate nel corso del 2018: quadro d'insieme

Nel corso del 2018 sono state depositate n. 25 deliberazioni, di cui 16 relative ad indagini in settori rilevanti dell'attività amministrativa che hanno consentito una conoscenza approfondita degli andamenti operativi e del relativo stato di attuazione, prospettando le misure di autocorrezione necessarie a rimuovere le disfunzioni e le criticità rilevate. Per una è stato deciso il deferimento alle Sezioni riunite in sede di controllo, emergendo profili di particolare rilevanza riguardanti gli ambiti di esercizio dell'attività di controllo.

Specifiche relazioni hanno riguardato la programmazione annuale e triennale, le "linee guida" che regolano l'attività della Sezione, gli esiti dell'attività di controllo riferiti all'anno 2016; cinque deliberazioni hanno riguardato misure consequenziali su tematiche deliberate in precedenza.

Si offre, qui di seguito, distintamente per ambiti di intervento delle politiche pubbliche, una sintetica rassegna degli aspetti di maggior interesse.

Funzionamento dello Stato e cooperazione internazionale

Rientra in tale ambito l'indagine su *"La prima accoglienza degli immigrati: la gestione del Fondo Nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo (2013-2016)"* (deliberazione n. 3/2018/G).

In ordine alla gestione di questo Fondo, nel 2016 gli impegni finanziari relativi alle spese per la prima accoglienza, sono stati pari a 1,7 miliardi, di cui: 1,29 miliardi per la prima accoglienza, 266 milioni per la seconda accoglienza e 111,5 milioni per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati. Anche l'Unione europea ha contribuito a sostenere le politiche di accoglienza tramite le erogazioni effettuate, nel 2016, dall'agenzia "Frontex" per 8,1 milioni e dal Fondo asilo, migrazione ed integrazione (Fami) per 38,7 milioni; tali risorse hanno rappresentato soltanto il 2,7 per cento rispetto al totale gravante sul bilancio dello Stato. A ciò deve aggiungersi che il costo delle mancate ricollocazioni di migranti dal Paese di approdo (Italia) agli

altri Paesi europei, alla data del 15 ottobre 2017, ammontava a non meno di 762,5 milioni.

Con il fenomeno dell'immigrazione dai Paesi *extra* Ue nell'ultimo quadriennio, il Ministero dell'interno è stato impegnato a gestire quasi la metà (297.646) di tutte le richieste di asilo presentate negli ultimi venticinque anni (complessivamente, dal 1990 ad oggi sono state presentate 641.320 domande).

In ordine a "*La gestione del Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura (2013-2017)*" (deliberazione n. 9/2018/G), il Fondo di rotazione - gestito da Consap S.p.a. (Concessionaria servizi assicurativi pubblici) e costituito da contributi statali, contributi su premi assicurativi e da denaro confiscato - ha assicurato, dal 2011, l'integrale copertura delle prestazioni deliberate a favore degli aventi diritto.

Nonostante gli avanzi di gestione, le disponibilità sono progressivamente diminuite, a causa di prelievi disposti da leggi, nel corso degli anni, per le più diverse esigenze del bilancio dello Stato, in luogo del più auspicabile impiego, secondo la Sezione, di tali eccedenze per finalità coerenti con le ragioni della sua istituzione.

Anche a seguito di segnalazioni dei due commissari (antimafia e antirackett-antiusura), sono intervenute modifiche normative che hanno comportato benefici in termini di allocazione delle risorse del fondo; ciò è avvenuto sia escludendo le vittime "non innocenti" (vittime di regolamenti di conti o faide interne ai clan mafiosi) dal risarcimento a carico del fondo, sia subordinando l'accesso al Fondo da parte di associazioni al loro effettivo impegno in attività di contrasto al fenomeno mafioso e non alla mera attività di patrocinio.

La durata dei procedimenti amministrativi per l'accesso al Fondo è stata rilevata superiore ai termini di legge sia per la fase dell'istruttoria che della decisione, sicché la Sezione ha raccomandato il miglioramento dell'organizzazione dei procedimenti amministrativi per adeguare la loro durata effettiva ai tempi di legge.

Si è rilevato lo scarso recupero dei rimborsi mutui concessi alle vittime di usura e dei crediti nascenti principalmente dalla surrogazione *ope legis* del Fondo nei diritti delle vittime beneficiarie delle provvidenze.

La stima dei costi amministrativi complessivi (di Consap s.p.a., dei comitati e delle prefetture) si aggira intorno all'11 per cento del volume complessivo delle provvidenze erogate.

Politiche fiscali

Per quanto concerne i controlli in materia di fiscalità, si richiama l'indagine su "*L'e-commerce e il sistema fiscale*" (deliberazione n. 8/2018), che ha messo in evidenza la riduttività della definizione stessa di commercio elettronico, quale tipologia di transazioni volte allo scambio di beni o servizi attraverso una rete elettronica, rispetto al complesso processo determinato dallo sviluppo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, che hanno modificato e migliorato i processi produttivi, innovando l'economia nei principali settori.

La relazione ha posto in luce l'impegno profuso dall'amministrazione finanziaria nei confronti delle principali fenomenologie elusive della normativa fiscale nel settore della economia digitale, attraverso la mappatura delle imprese operanti in Italia in relazione all'attività svolta, al modello di *business*, al comportamento fiscale ed alla presenza di indici di pericolosità fiscale.

Dalle risposte fornite dall'amministrazione è emerso che, nonostante i progressi in termini di analisi attualmente in corso, risulta estremamente problematica una stima economica della base imponibile sottratta al fisco italiano a seguito delle fenomenologie evasive ed elusive poste in essere agli operatori della *digital economy*.

Al riguardo la Sezione ha ritenuto necessario che l'Amministrazione fiscale si doti di strumenti che consentano tale analisi, prendendo atto che la stessa "Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva", predisposta da un'apposita commissione istituita con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 28 aprile 2016, non risulta aver affrontato in dettaglio la materia, la quale costituisce oramai un fattore di non secondario rilievo nell'ambito delle stime sull'ammontare delle entrate sottratte al bilancio pubblico (cfr. art. 10-bis, l. 31 dicembre 2009, n. 196).

Sempre in materia fiscale, si evidenziano gli approfondimenti sulle misure consequenziali adottate circa *"La scelta del 5 per mille dell'Irpef da parte dei contribuenti e l'audit dell'Agenzia delle entrate sui comportamenti degli intermediari"* (deliberazione n. 14/2018/G) e *"La scelta dell'8 per mille dell'Irpef da parte dei contribuenti e l'audit dell'Agenzia delle entrate sui comportamenti degli intermediari"* (deliberazione n. 24/2018/G), che fanno seguito alle deliberazioni, rispettivamente, n. 9/2015/G e n. 16/2016/G.

La prima conferma le criticità già in precedenza riscontrate, anche sulla base dell'*audit* svolto dall'Agenzia delle entrate.

Per quanto concerne la gestione dell'8 per mille dell'Irpef, risolutiva di una delle criticità osservate è stata la decisione della Presidenza del Consiglio dei ministri in riferimento alla campagna pubblicitaria relativa alla possibilità di destinare la quota al recupero di opere distrutte dai recenti eventi sismici.

Sviluppo, infrastrutture e tutela dell'ambiente

Molteplici sono le indagini che hanno riguardato i controlli in materia di sviluppo, infrastrutture e tutela dell'ambiente.

Dalla relazione sullo *"Sviluppo tecnologico ed interventi nel settore aeronautico"* (deliberazione n. 20/2018/G), è emersa la regolarità delle fasi iniziali dei procedimenti (concessione dei finanziamenti dei progetti e loro erogazione da parte del Ministero). Altrettanto, tuttavia, non può dirsi quanto alla restituzione, da parte delle imprese, delle accordate agevolazioni finanziarie che in molti casi non sono risultate neppure parzialmente corrisposte.

Tale ritardo, che va dunque negativamente ad incidere sugli introiti restitutori attesi per cifre consistenti, è da ricondurre anche ad un inefficace monitoraggio, solo di recente avviato.

Non adeguate sono risultate altresì, le attività di controllo e di verifica dei risultati conseguenti alle azioni di sostegno svolte.

Con riguardo ai controlli posti in essere, incentrati soprattutto in accertamenti di mera regolarità amministrativa, sono state rilevate notevoli carenze riguardo all'impatto delle agevolazioni, anche attesa la mancanza, rappresentata anche dal Dicastero, di strumenti e parametri tecnici idonei.

L'Amministrazione è stata dunque chiamata a dare definitiva soluzione alle rilevanti discrasie constatate, ed invitata a fornire i dati ufficiali e consolidati circa lo

stato delle restituzioni delle agevolazioni erogate, che la Sezione si è riservata di valutare nelle successive scansioni del controllo.

Circa "*Le misure di sostegno alla competitività delle imprese (d.l. n. 69/2013 e successive modificazioni, c.d. Nuova Sabatini)*" (deliberazione n. 21/2018/G), la relazione ha esaminato il sistema impiantato dal Ministero dello sviluppo economico per sostenere, attraverso un contributo in conto impianti, le micro, piccole e medie imprese che abbiano ottenuto un finanziamento da parte delle banche e degli intermediari finanziari per acquistare, o acquisire *in leasing*, macchinari, attrezzature, impianti, beni strumentali ad uso produttivo e hardware, nonché *software* e tecnologie digitali.

Le risultanze istruttorie hanno evidenziato che il Mise sta conducendo una serie di azioni finalizzate a garantire la qualità e il controllo del processo operativo di gestione, sia sul fronte delle concessioni che su quello delle erogazioni, e, allo stesso tempo, ovviare ai ritardi che la Sezione ha avuto modo di accertare in sede di esame di un campione individuato.

Nell'ottica del controllo, particolare interesse hanno rivestito le modalità seguite per verificare la veridicità delle affermazioni rese dalle imprese, ai sensi degli artt. 47 e 76 d.p.r. n. 445/2000, in sede di richiesta di accesso al contributo e di erogazione dei singoli ratei.

Ulteriori approfondimenti hanno riguardato il sistema di monitoraggio e di valutazione dei risultati, il rapporto tra il Dicastero e Invitalia (incaricata dal 2017 di fornire assistenza nell'istruttoria delle domande di accesso al contributo e all'erogazione dei relativi ratei), le spese di gestione.

A conclusione della relazione, la Sezione ha formulato alcune raccomandazioni al Ministero, invitandolo ad adottare le misure idonee a superare le criticità rilevate e a proseguire nel percorso di reingegnerizzazione e informatizzazione delle procedure, da cui si attendono concreti benefici sul versante non solo delle operazioni di controllo sull'attendibilità delle dichiarazioni rese dalle imprese beneficiarie, ma anche sulla qualità delle istruttorie, sui tassi di produzione e sulle tempistiche di chiusura delle singole pratiche.

Riguardo a "*L'attuazione del piano irriguo nazionale per il Mezzogiorno (2005-2016)*" (deliberazione n. 6/2018/G), la continua riduzione delle risorse e l'integrazione con successive delibere Cipe delle opere originariamente previste sono risultate non in linea con gli obiettivi di urgenza dettati dal legislatore e di adeguata pianificazione.

La frammentazione delle competenze (ripartite tra Conferenza Stato-regioni; Mipaaf per l'area Centro-Nord; Commissario *ad acta ex* Agensud per l'area sud; consorzi di bonifica) e la protrazione della gestione commissariale fino all'emanazione del d.l. n. 51/2015 non hanno favorito una visione unitaria degli obiettivi, al punto che il programma degli interventi è stato realizzato con tempi e procedure distinte tra il Centro-Nord ed il Sud del Paese.

L'esistenza di una competenza commissariale ha comportato l'esclusione del Piano irriguo per il Mezzogiorno dagli ordinari controlli dell'Ufficio centrale di bilancio.

La mancata coincidenza dei dati desunti dai decreti di concessione rispetto a quelli indicati nel rendiconto del Commissario, sommati alle risorse spese dal Mipaaf a seguito del passaggio della competenza per il Mezzogiorno dopo la liquidazione

della gestione commissariale, verosimilmente dovuta ad errori di calcolo o di trascrizione, hanno rivelato i limiti del riscontro contabile delle contabilità speciali, più volte evidenziati dalla Sezione.

La relazione su *“Il Piano straordinario di messa in sicurezza degli edifici scolastici nelle zone a rischio sismico (l. n. 289/2002)”* (deliberazione n. 18/2018/G), ha evidenziato alcune criticità nella gestione dei diversi piani stralcio in cui si articola. L'inadeguatezza delle risorse finanziarie disponibili, in relazione al fabbisogno stimato e all'urgenza di provvedere, ha determinato la parzialità degli interventi di messa a norma che hanno interessato solo una porzione limitata del patrimonio edilizio scolastico, richiedendo il progressivo passaggio da una logica emergenziale ad una strutturale nella programmazione delle opere.

L'attività di controllo ha rilevato difficoltà procedurali nell'attuazione del piano, con conseguenti rallentamenti, in particolare per quanto concerne la procedura di finanziamento e la concertazione tra Miur e Regioni. Per il terzo programma stralcio l'individuazione degli interventi è stata effettuata per la prima volta direttamente ad opera delle Commissioni parlamentari, rispetto alla procedura fino ad allora seguita che prevedeva il coinvolgimento del Cipe; la diversa metodologia adottata ha avuto rilevanti implicazioni per l'incertezza che ne è derivata sull'avanzamento del piano, sugli interventi previsti a favore di edifici scolastici privati (disposta nonostante l'insufficienza delle risorse per l'adeguamento del solo patrimonio scolastico pubblico) e per la modificata distribuzione geografica delle risorse.

Sulla base dei dati disponibili relativi all'adeguamento alla normativa antisismica di tutti gli edifici scolastici esistenti in Italia, si è rilevata la gravità della mancata messa a norma per molti di essi.

La Sezione, nel riferire al Parlamento su *“I compiti del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e il ruolo della Sogesid s.p.a.”* (deliberazione n. 16/2018/G), ha rilevato che la grave carenza di personale, rispetto alle numerose competenze del Ministero, ha comportato il coinvolgimento della menzionata società *in house* nelle attività istituzionali di tutte le direzioni generali, sotto forma di un supporto tecnico-specialistico che si sostanzia in attività di diretto affiancamento alle strutture ministeriali, con l'impiego di personale non solo tecnico, ma anche con competenze giuridico-amministrativo ed economiche.

Si è raccomandato al Ministero di rafforzare le proprie strutture anche per l'esercizio del controllo-vigilanza sulla società, di rendere i corrispettivi il più possibile congruenti con gli effettivi costi di gestione della società, subordinando i relativi pagamenti ad un controllo qualitativo e quantitativo, verificando la conformità dei risultati agli obiettivi prefissati.

Per quanto concerne l'attività di ingegneria (progettazioni, direzione lavori, studi etc. per interventi sul territorio volti alla bonifica e alla tutela dell'ambiente), la Sezione ha raccomandato che gli interventi - caratterizzati da ritardi apparentemente dovuti a cause esterne alla società - siano oggetto di monitoraggio e che sia adottata ogni opportuna misura per la loro accelerazione.

Sempre in materia infrastrutturale, si evidenziano gli approfondimenti sulle misure consequenziali adottate circa *“La ridefinizione del rapporto concessorio della superstrada Pedemontana Veneta”* (deliberazione n. 5/2018/G); *“La problematica chiusura della liquidazione di Stretto di Messina s.p.a.”* (deliberazione n. 23/2018/G) e

“Lo stato di attuazione della linea 1 della metropolitana di Napoli” (deliberazione n. 25/2018/G), che fanno seguito alle deliberazioni, rispettivamente, n. 13/2016/G, n. 14/2017/G e n. 20/2017/G.

Per quanto concerne la prima deliberazione, a seguito dei rilievi della Sezione circa la carenza informativa, la Regione Veneto ha sottoscritto alcuni protocolli operativi 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.

Relativamente allo stato di liquidazione di Stretto di Messina s.p.a., la Sezione ha sottolineato la necessità che si proceda ad un ulteriore abbattimento dei costi societari, che risultano ancora rilevanti.

Circa la linea 1 della metropolitana di Napoli, sono state rilevate varie criticità ed è risultata scarsa 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.

Lavoro, salute e protezione sociale

La relazione su *“Lo stato di attuazione delle misure per l’attivazione del programma “Garanzia per i giovani”* (deliberazione n. 22/2018/G) si è occupata del Programma previsto dall’Unione europea con la raccomandazione adottata nel 2013 e avviata in Italia nel 2014 per l’inserimento nel mondo del lavoro dei giovani Neet (*Not in Education, Employment or Training*), ricompresi nella fascia di età 15-29 anni. La strategia unitaria, attraverso la quale il Programma ha preso forma, ha visto l’istituzione di un sistema innovativo di *governance* e di raccordo tra il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, le Regioni e la Provincia autonoma di Trento. A decorrere dall’1 gennaio 2017 il Ministero ha attribuito parte delle competenze all’Anpal, istituita ai sensi del d.lgs. n. 150/2015.

Le risorse iniziali destinate dall’Unione Europea sono state, complessivamente, pari a 1,513 miliardi, di cui 567,5 milioni provenienti dal Fondo dell’iniziativa per l’occupazione giovanile (Iog), 567,5 milioni dal Fondo sociale europeo (Fse) e 378 milioni da cofinanziamento nazionale, da utilizzare entro il 2018.

Il programma europeo è stato riconfermato, per gli anni 2017-2020, con uno stanziamento complessivo di circa 1,3 miliardi di euro, di cui 343 milioni destinati all’Italia. Per potenziare il sostegno offerto dall’Iniziativa Occupazione Giovani (Iog), sono intervenute ulteriori fonti di finanziamento, tra cui quelle regionali.

Le misure del tirocinio extracurricolare, del *bonus* occupazionale e della formazione sono risultate quelle più impiegate; l’apprendistato, nell’ambito della misura dell’accompagnamento al lavoro, è apparso come il tipo di intervento che ha avuto più difficoltà di avvio.

A conclusione dell’indagine è emerso che i giovani occupati, fruitori dell’incentivo “bonus occupazionale”, sono stati circa 61 mila, soprattutto nelle aziende del settore manifatturiero e del commercio all’ingrosso e al dettaglio. Il credito agevolato, di cui al progetto *Selfemployment*, è gestito da Invitalia s.p.a. con una dotazione pari a oltre 112 milioni. Dallo sviluppo dei *placement* nelle scuole, nelle università e nei centri di formazione professionale, aderenti al progetto Fixo, sono conseguiti 186 esiti occupazionali e attivati 18 tirocini.

Per la realizzazione dell'ulteriore progetto "Crescere in digitale" sono state impegnate risorse economiche per oltre 10 milioni, utilizzate, tra l'altro, per organizzare laboratori territoriali e per offrire tirocini.

Non sono risultate differenze sostanziali di genere tra uomini e donne; la maggiore occupabilità ha riguardato i 19/24enni; per quel che riguarda l'indice di rischio, hanno trovato occupazione prevalentemente i giovani universitari.

La Sezione ha segnalato la necessità di rafforzare l'intesa Stato-Regioni-Enti territoriali, per assicurare, attraverso la piena conoscenza del mercato territoriale, l'offerta di programmi per i giovani in linea con le aspettative della domanda. Le ulteriori criticità rilevate hanno riguardato la necessità di una riorganizzazione dei servizi per l'impiego utilizzando anche valutazioni di *personal advisor* al fine di intercettare informazioni più dettagliate dei Neet, per delineare piani di azione personalizzati; di efficaci campagne informative per attrarre i giovani più vulnerabili appartenenti alle classi di svantaggio più alto; di un'adeguata attuazione di misure fiscali strutturali in grado di sostenere le politiche dell'occupazione; di un più incisivo controllo sulla qualità e congruità degli *stage*.

Rilevante è l'analisi su *"L'attuazione del programma straordinario per la ristrutturazione edilizia e l'ammodernamento tecnologico del patrimonio sanitario"* (deliberazione n. 4/2018/G), nonché la realizzazione delle residenze per anziani e soggetti non autosufficienti, di cui all'art. 20 della l. 11 marzo 1988, n. 67. Il programma ha l'obiettivo di riequilibrare la distribuzione sul territorio delle strutture ospedaliere, al fine di garantire un'omogenea capacità di posti letto tra Nord e Sud del Paese, unitamente alla messa in sicurezza e all'ammodernamento tecnologico degli edifici e degli impianti sanitari.

Dall'indagine è emerso che i finanziamenti, previsti dalla legge succitata, sono stati quasi totalmente utilizzati; tuttavia numerose, e di costo elevato, risultano ancora quelle opere necessarie per rispondere concretamente alle esigenze di una sanità di qualità, accessibile a tutti anche sotto il profilo della sicurezza; è apparso largamente insufficiente lo stanziamento di soli 90 milioni per la realizzazione delle misure di prevenzione degli incendi nelle strutture sanitarie, mentre nessuna dotazione risulta essere stata destinata per il loro adeguamento alle più recenti norme antisismiche.

Per quest'ultimo tipo di emergenza, il Ministero ha stimato in non meno di 12 miliardi lo stanziamento necessario per la messa in sicurezza nelle strutture ospedaliere in zone sismiche I e II, a cui vanno aggiunti altri 3 miliardi per il loro adeguamento alla normativa antincendio, nell'ambito di un fabbisogno finanziario complessivo che ammonta a non meno di 32 miliardi.

Nel periodo dal 2012 al 2016 sono stati sottoscritti 15 accordi di programma che prevedono un totale di 211 interventi, di cui soltanto il 7 per cento è stato completamente realizzato (15 interventi), mentre per il 68 per cento (145 interventi) le opere sono ancora da iniziare e per il 25 per cento i lavori sono in corso di esecuzione (51 interventi).

Va altresì considerato che, per gli anni 2000-2013, il settore delle infrastrutture nella sanità è stato anche oggetto di programmi cofinanziati dall'Unione europea (con fondi Fas, Fsc, Pac, Pion energie e Pon), per un importo complessivo di 5,19 miliardi, che hanno permesso di realizzare 1.222 interventi, non tutti ancora conclusi.

Circa *“La gestione dell’Autorità garante per l’infanzia e l’adolescenza (2014-2016)”* (deliberazione n. 2/2018), istituita ai sensi della l. 12 luglio 2011, n. 112, al fine di assicurare la piena attuazione e la tutela dei diritti e degli interessi delle persone minori di età, in conformità a quanto previsto dalle convenzioni internazionali ed in particolare da quelle di New York e di Strasburgo, oltre che dalle norme costituzionali, si è evidenziato che l’azione dell’Autorità si muove principalmente sui binari della *moral suasion* ed opera con strumenti definibili di *soft law*, non essendo dotata di poteri interdittivi e/o sanzionatori.

Le sue competenze istituzionali sono state di recente ampliate dalla l. 7 aprile 2017, n. 47, concernente *“Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati”* e con l’occasione sono stati formalmente riconosciuti poteri sostitutivi nei confronti delle Regioni inadempienti agli obblighi in materia di selezione e formazione dei tutori volontari. Ulteriori funzioni sono state affidate dalla l. 29 maggio 2017, n. 71, recante *“Disposizioni a tutela dei minori per la prevenzione ed il contrasto del cyberbullismo”*.

L’indagine ha inteso verificare in che misura l’Autorità, nel triennio considerato, abbia esercitato le sue molteplici competenze istituzionali con le scarse risorse umane e strumentali a disposizione.

A quest’ultimo riguardo, è stata sottolineata la mancanza di un coordinamento, sebbene, in sede di Conferenza nazionale di garanzia, sia stata condotta un’attività tesa all’individuazione di linee guida da applicare uniformemente su tutto il territorio nazionale nei settori delle segnalazioni e della formazione dei tutori volontari.

Nella relazione su *“La gestione del Fondo nazionale per l’infanzia e l’adolescenza (2014-2016)”* (deliberazione n. 15/2018/G) si è evidenziato che il Fondo è finalizzato alla realizzazione di interventi a livello nazionale, regionale e locale, volti a favorire la promozione dei diritti, la qualità della vita, lo sviluppo, la realizzazione individuale e la socializzazione dei bambini e degli adolescenti. Le disposizioni privilegiano la realizzazione degli obiettivi perseguiti nell’ambito familiare, sia esso naturale, adottivo o affidatario, in attuazione dei principi della Convenzione Onu dei diritti del fanciullo del 1989.

Il funzionamento del Fondo è cambiato nel corso degli anni, anche a seguito del mutato assetto distributivo delle competenze in materia, con l’attribuzione ai livelli di governo locale della gestione delle politiche sociali in generale e di quelle riguardanti la tutela dei diritti dei minori in particolare. Al riguardo, il Ministero è chiamato, oltre che a riferire al Parlamento, ad effettuare un monitoraggio, anche grazie alla banca dati dei progetti finanziati, degli effetti prodotti a seguito dell’utilizzo delle risorse del Fondo, in termini di conseguimento degli obiettivi perseguiti dalla l. n. 285/1997 e dalla programmazione a livello centrale e territoriale.

In riferimento a tali interventi sono state formulate osservazioni e forniti suggerimenti all’amministrazione, al fine di acquisire alla banca dati ulteriori elementi informativi che consentano una migliore valutazione dell’efficienza ed efficacia dei progetti finanziati. Inoltre, la relazione ha fornito una panoramica degli interventi finanziati dai comuni riservatari, evidenziando le criticità maggiormente ricorrenti e fornendo spunti di riflessione e raccomandazioni per la gestione futura.

Ricerca ed istruzione

Rientrano in questo ambito la relazione su *“Il Fondo integrativo speciale per la ricerca (2014-2017)”* (deliberazione n. 17/2018/G) e la relazione su *“Gli interventi per la didattica a favore degli alunni con disabilità e bisogni educativi speciali (2012-2017)”* (deliberazione n. 13/2018/G).

Con la prima la Sezione ha rilevato molteplici criticità che possono condizionare negativamente il raggiungimento degli obiettivi prefissati. Ciò posto, in ossequio ai principi di buon andamento e di trasparenza dell'azione amministrativa, è stata sottolineata l'esigenza che il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca proceda a predeterminare e pubblicizzare i criteri, i requisiti e le modalità cui lo stesso deve attenersi ai fini dell'ammissione al finanziamento dei progetti e della loro eventuale rimodulazione.

L'amministrazione ha condiviso le osservazioni della Sezione circa l'opportunità che sia adottato preventivamente un bando pubblico aperto a tutti i soggetti attivi nel settore della ricerca scientifica e tecnologica nazionale, completo di criteri di selezione *ex ante*, controllo *in itinere*, e monitoraggio *ex post*, e delle relative procedure operative.

La seconda relazione ha operato una ricognizione della normativa principale che attraversa le problematiche del disabile ovvero le leggi nn. 104/1992, 440/1997, 170/2010, oltre che le risorse sui fondi comunitari. Benché sul piano dei principi il nostro Paese si allinei con quelli più evoluti sul tema, è mancata un'omogeneità nella valutazione medico-legale, dovendosi ricordare che i documenti internazionali fanno riferimento non alla malattia, ma all'evoluzione dello stato di salute.

A ciò si deve unire che la mancanza di programmazione degli interventi (e la relativa pubblicizzazione) e l'esistenza di diverse linee di finanziamento delle iniziative per il disabile hanno contribuito alla creazione di un quadro di attuazione degli interventi complesso e frammentato.

Se fine del legislatore è quello di utilizzare sinergicamente strumenti e risorse presenti nella comunità, accostando il sistema di istruzione ai bisogni del singolo (dimensione locale e di relazione), tuttavia, la coesistenza di enti e soggetti (scuola, enti locali e servizi sanitari) con responsabilità, interesse e organizzazioni diverse, ha mostrato la farraginosità dell'impianto, con la genericità delle intese ed una frammentarietà degli interventi.

Contrattualistica pubblica

Si segnala la relazione su *“La gestione degli acquisti di beni e servizi da parte del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministero della salute (2013-2016)”* (deliberazione n. 11/2018/G), la cui ricostruzione è stata complessa, per la necessità, da parte dell'amministrazione, di ricorrere a rettifiche.

Si è rilevato un disallineamento notevole fra quanto comunicato dai ministeri e quanto riportato nel sistema informativo per i consumi intermedi. È elevato il numero delle strutture che gestiscono gli acquisti, richiedendosi, pertanto, una razionalizzazione delle stazioni appaltanti mediante una loro riduzione.

Il ricorso alle procedure aperte e ristrette, anche per i contratti sopra soglia, è risultato irrilevante. La distribuzione degli affidamenti fra le diverse modalità non è verificabile dalle amministrazioni attraverso il sistema informatico, per cui non è

stato possibile monitorare quanti di essi siano posti in essere con le procedure ordinarie.

Con riguardo ai servizi offerti da Consip, le criticità più significative hanno riguardato: la violazione delle condizioni di contratto, attribuibile alle mancate verifiche da parte di Consip sulle imprese affidatarie; la lentezza del sistema e i lunghi tempi di attesa; la non competitività dei prezzi rispetto al mercato; le complesse modalità di gestione; le difficoltà per accedere ai servizi di riparazione o sostituzione dei prodotti; l'impossibilità di visionare i beni prima dell'acquisto; l'eccessivo limite minimo di spesa; l'assenza di alcuni prodotti; la poco intellegibile documentazione per l'accesso alla convenzione.

Le amministrazioni, spesso, non hanno fornito elementi utili in risposta alle richieste di chiarimenti degli Uffici centrali del bilancio sulle problematiche riscontrate negli affidamenti; gli organi di controllo, pertanto, hanno dato corso ai pagamenti, ai sensi del d.lgs. n. 123/2011, pur in assenza della completezza documentale.

Non sempre le modalità e le prassi applicative di taluni istituti sono risultate conformi alle disposizioni legislative vigenti, come evidenziato, ad esempio, dalla lentezza nell'adeguamento alla disciplina prevista per la determinazione a contrarre.

La Sezione ha altresì approvato la relazione sui *“Contratti segreti o caratterizzati da particolari misure di sicurezza (2015-aprile 2016)”* (deliberazione n. 10/2018/G), il cui oggetto sono stati i 241 atti negoziali trasmessi alla Corte da sei amministrazioni statali (Infrastrutture e trasporti; Difesa; Affari esteri e cooperazione internazionale; Giustizia, Politiche agricole, alimentari e forestali; Interno) antecedentemente all'art. 162, c. 5, d.lgs. n. 50/2016; le altre amministrazioni dello Stato e le autorità indipendenti interpellate nella fase istruttoria hanno comunicato di non essersi avvalse di tale tipologia contrattuale.

L'indagine ha messo in evidenza, in particolare, la non sufficiente attenzione prestata alle indicazioni a più riprese formulate dalla Corte, tese a verificare il corretto utilizzo delle specifiche procedure relative alla pubblicità e all'affidamento, applicabili ai contratti di opere, forniture e servizi per i quali, ai fini della sicurezza dello Stato, sia riconosciuta l'esigenza di garantire la riservatezza.

3. Gli esiti del controllo

La Sezione esercita il controllo sulla gestione con l'obiettivo di accertare tempestivamente ritardi e anomalie nell'azione amministrativa e, in un'ottica collaborativa, di consentire l'adozione di provvedimenti idonei a rimuovere le disfunzioni accertate, nell'ambito del suo ruolo di *“garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e, in particolare, della corretta gestione delle risorse collettive”* (Corte cost. sent. n. 29/1995).

In tal senso, si pone l'esigenza di *“offrire al Parlamento, in linea con le migliori pratiche internazionali, un quadro chiaro e preciso, da un lato, degli esiti del controllo eseguito, dall'altro, delle misure adottate o delle posizioni eventualmente divergenti dell'amministrazione controllata”* (Corte dei conti, SS.RR., deliberazione n. 21/2018).

Con la deliberazione n. 7/2018/G la Sezione ha riferito al Parlamento circa il modo con cui le amministrazioni dello Stato si sono adeguate alle osservazioni formulate dalla Sezione nell'esercizio dell'attività di controllo svolta nel 2016.

Il referto ha rilevato come, in esito alle raccomandazioni formulate dalla Sezione, siano state adottate misure autocorrettive, finalizzate a ricondurre l'azione amministrativa nell'alveo della legalità. In particolare, le indagini svolte hanno consentito di realizzare avanzamenti nell'attuazione di alcuni interventi che avevano mostrato pesanti ritardi; di sviluppare, o potenziare, sistemi di monitoraggio, vigilanza e controllo; o, più genericamente, di predisporre gli strumenti operativi che dovrebbero consentire di ovviare alle disfunzioni evidenziate dal controllo. Su sollecitazione della Sezione, sono stati anche adottati decreti e modificate clausole di atti convenzionali, l'attuazione dei quali aveva dato luogo a disfunzioni non altrimenti superabili. Da ultimo, ad ovviare alle problematiche evidenziate da alcune indagini sono intervenuti provvedimenti legislativi che – condividendo le indicazioni provenienti dalla Sezione, o, comunque, in coerenza con esse – hanno previsto significativi mutamenti normativi diretti a superare le disfunzioni rilevate.

Il referto si è soffermato, poi, sulle fattispecie in cui le amministrazioni non hanno trasmesso la comunicazione prevista dalla l. n. 20/1994 o hanno solo formalmente ottemperato all'obbligo imposto dal legislatore. Nello stesso contesto, si è dato atto del silenzio che le strutture risultate "inadempienti" nel corso del precedente referto, hanno seguito a mantenere, nonostante l'azione della Presidenza del Consiglio dei ministri intrapresa nei loro confronti, su *input* della Sezione.

Dopo aver sottolineato che tali comportamenti risultano in contrasto con l'art. 3, c. 64, l. n. 244/2007 - che consente alle amministrazioni di manifestare la propria volontà di non ottemperare alle indicazioni che provengono dal controllo - la Sezione ha ritenuto necessaria l'attivazione presso la Presidenza del Consiglio dei ministri di un osservatorio sistematico sulle amministrazioni che non comunicano le misure consequenziali adottate, riservandosi gli opportuni approfondimenti.

4. Le ulteriori attività svolte: i monitoraggi

I monitoraggi rappresentano un'attività reportistica sistematica circa l'andamento di gestioni, materie o settori che formano oggetto di osservazione o perché ritenute critiche in base ad una precedente indagine, o per espressa previsione di legge o in settori che la Sezione ritiene utile seguire, anche al fine di individuare aspetti da sottoporre a specifica indagine.

Nel 2018, per 20 monitoraggi, una volta consolidati i sistemi di rilevazione dei dati e delle elaborazioni connesse, sono state diffuse, con varie cadenze, le risultanze, pubblicandole sulla *intranet* istituzionale. Per alcuni monitoraggi risultano prodotti più *report* nel corso dell'anno.

Monitoraggi contabili-finanziari

I monitoraggi di taglio contabile-finanziario attengono alle entrate ed alle spese del bilancio dello Stato e alle gestioni fuori bilancio.

Il monitoraggio (trimestrale) delle "*entrate erariali*" (versamenti) rappresenta un osservatorio sistematico che include 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 a

tipologie, procedimenti e criteri di riassegnazione alla spesa adottati dal Ministero dell'economia e delle finanze; alla gestione delle entrate derivanti dai beni demaniali statali, con particolare riferimento al demanio marittimo.

Il monitoraggio relativo alla gestione della spesa presta attenzione alle *“partite che presentano elementi sintomatici di criticità”*, quali, in particolare, i tempi di utilizzo delle risorse assegnate. Nel corso dell'esercizio 2018, i capitoli di spesa del bilancio dello Stato (afferenti alle 12 amministrazioni centrali costituite dai Ministeri) sottoposti al monitoraggio, sono stati 401, per un valore complessivo di 770.768 milioni.

In relazione alla nuova articolazione del bilancio statale per missioni e programmi, si segnalano gli approfondimenti dedicati alle missioni 017 “Ricerca e innovazione” e 034 “Debito pubblico”. La spesa relativa alla prima missione è condivisa fra sei ministeri ed interessata da sette azioni di bilancio. La seconda è articolata in due programmi (“Rimborsi del debito statale” e “Oneri per il servizio del debito statale”) ed interessata da cinque “azioni”.

In riferimento alle *“gestioni fuori bilancio”*, il rapporto di monitoraggio è finalizzato alla conoscenza, con cadenza semestrale, delle gestioni medesime, che rappresentano un rilevante aggregato di spesa, il cui numero risulta tuttora elevato, sebbene il legislatore abbia più volte reiterato il generale divieto di gestire fuori bilancio fondi pubblici.

Il monitoraggio è limitato alle gestioni indicate nell'allegato conoscitivo al bilancio 2018-2020 ed analizza il rapporto con le missioni e i programmi di spesa del bilancio statale cui esse sono collegate.

Va osservato che tale documento non fornisce una rappresentazione esaustiva delle gestioni, non essendo presenti quelle contenenti risorse di provenienza mista, ossia dello Stato e di altri soggetti, inclusa l'Unione europea, nonché quelle su cui sono gestite somme di titolarità di enti non ricompresi nel bilancio dello Stato, quale, ad esempio, la Presidenza del Consiglio dei ministri. Per tale motivo, non risulta ancora esaustiva la ricognizione svolta dal Mef.

Si auspica per il futuro, a fini di trasparenza e completezza, che venga redatta una sezione *ad hoc* dell'allegato conoscitivo, relativa ai fondi con risorse a provenienza mista o di soggetti esterni rispetto al bilancio statale, con l'indicazione dei vari soggetti che concorrono al finanziamento e con l'indicazione della quota di risorse statali versata nell'anno.

Monitoraggi di carattere trasversale

Il monitoraggio sulle *“relazioni dei Ministeri al Parlamento su attività, interventi e politiche di settore”*, con cadenza semestrale, si propone di verificare l'effettivo adempimento delle amministrazioni centrali all'obbligo di presentare al Parlamento apposite relazioni sull'impiego delle risorse e sull'attuazione degli obiettivi previsti dalle norme, compiendo una ricognizione, periodicamente aggiornata, delle relazioni dovute da ciascuna amministrazione. Il monitoraggio è stato compiuto sulla base della rilevazione eseguita sugli Atti parlamentari nel 2017 e nel primo semestre 2018. Il documento è articolato per amministrazioni (Presidenza del Consiglio dei ministri e ministeri), con riferimento alle previsioni normative che pongono a loro carico l'obbligo di trasmettere le relazioni.

Il rapporto annuale sulle “segnalazioni inviate alla Corte dei conti dagli Oiv delle amministrazioni statali” evidenzia le criticità rilevate nello svolgimento dei loro compiti, in base all’obbligo di legge ai sensi dell’art. 14, c. 4, lett. b), del d.lgs. n. 150/2009, come modificato dal d.lgs. n. 74/2017. Lo scopo del monitoraggio consiste nel mettere in luce le principali anomalie e disfunzioni riscontrate dagli Organismi interni di valutazione in merito al funzionamento complessivo del sistema della valutazione della *performance*, incidenti sull’efficienza ed efficacia della gestione.

I dati del monitoraggio sulle “spese per incarichi di consulenza” sono relativi al corretto utilizzo delle risorse finanziarie allocate negli specifici capitoli di bilancio; all’esistenza di capitoli diversi da quelli specificamente dedicati alla retribuzione delle consulenze; all’effettiva osservanza del divieto di attribuire a spese dello Stato incarichi di studio e di consulenza a soggetti privati che siano già in quiescenza; all’opportunità di verificare se siano state rilasciate, da parte dei singoli consulenti, le previste dichiarazioni di “non incompatibilità”.

Monitoraggi su tematiche di settore

I monitoraggi di seguito riportati trattano specifiche tematiche.

- Con riguardo al “Fondo emergenze nazionali (Fen)”, nei periodi monitorati (secondo semestre 2017 e primo semestre 2018), la relativa gestione registra un notevole incremento, da imputare sostanzialmente al sisma del Centro-Italia. Le entrate passano da 194 milioni del 2016 a 1.332 milioni al termine dei due periodi osservati, le spese da 188 milioni a 1.234 milioni, facendo registrare una velocità di smaltimento delle risorse del 40 per cento nel primo periodo e al 45 per cento nel successivo. In particolare, al sisma viene destinato circa la metà dello stanziamento assegnato al Fen; l’efficienza della gestione è elevata, con un tasso di impegno pari al 54 per cento per il secondo semestre 2017 e al 67 per cento per il primo semestre 2018. Sono stati finora stanziati dal Governo più di 13 miliardi; 1,2 miliardi sono gli aiuti europei. Per la fase di ricostruzione *post-sisma*, nel secondo semestre 2017 la velocità di smaltimento delle risorse è pari al 30 per cento a causa del notevole incremento delle entrate; nel primo semestre del 2018 si osserva un incremento della *performance* (51 per cento).
- Il monitoraggio su “l’attuazione della nuova legge per l’editoria” riguarda il Fondo per il pluralismo e l’innovazione dell’informazione istituito dalla l. 26 ottobre 2016, n. 198 che ha conferito deleghe al Governo per la ridefinizione del sostegno pubblico all’editoria. A tale riguardo, è stato emanato il d.lgs. 15 maggio 2017, n. 70, recante “Ridefinizione della disciplina dei contributi diretti alle imprese editrici di quotidiani e periodici”. L’art. 1, c. 4, della l. n. 198 cit. prevede che il fondo sia annualmente ripartito tra la Presidenza del Consiglio dei ministri e il Ministero dello sviluppo economico, per gli interventi di rispettiva competenza, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di concerto con i Ministri dello sviluppo economico e dell’economia e delle finanze.
- Il monitoraggio sul “Fondo per lo sviluppo e la coesione” riguarda una voce di spesa che riveste notevole importanza sia per gli scopi a cui la stessa è destinata sia per l’entità delle risorse gestite, rappresentando lo strumento finanziario con il quale vengono destinate le risorse nazionali, ad integrazione di quelle europee, alla promozione dello sviluppo economico e sociale delle aree più deboli del paese. Esso riproduce il Fondo per le aree sottoutilizzate (Fas) così come definito dal

d.lgs. 88/2011. Sono stati esaminati i vari profili che caratterizzano la disciplina, la programmazione e la gestione del Fondo (proiezione temporale settennale del Fondo; riorganizzazione delle politiche di coesione in attuazione del d.l. n. 101/2013 conv. dalla l. n. 125/2013; disciplina della gestione finanziaria; programmazioni 2007-2013 e 2014-2020).

- Il documento sulla *“spesa per indennizzi e riparazioni da violazione di obblighi di giustizia”* 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). Il rapporto percentuale degli impegni rispetto agli stanziamenti di competenza del capitolo 1313 è cresciuto dal 44,74% del 2017 al 61,60% del 2018; quello dei pagamenti rispetto agli stanziamenti di competenza dal 42,99% al 58,93%. E’, invece, pressoché invariato il rapporto percentuale tra pagamenti e impegni di competenza. Per quanto riguarda il capitolo 1264, il rapporto percentuale tra impegni e totale stanziamenti è cresciuto, seppure di poco, da 17,41% del 2017 a 18,36% del 2018; come pure quello tra pagamenti e totale degli stanziamenti di competenza, passato dall’8,08% del 2017 al 14,20% del 2018; il rapporto tra pagamenti e impegni di competenza è cresciuto dal 46,40% del 2017 al 77,37% del 2018.
- Riguardo ai *“riflessi finanziari delle infrazioni al diritto europeo”*, la Sezione si propone di rendicontare l’andamento delle procedure di infrazione pendenti nei confronti del nostro Paese per violazione del diritto comunitario e di valutarne i riflessi finanziari. A tal fine sono state esaminate le procedure di infrazione, instaurate ai sensi degli artt. 258 e 260 Trattato sul funzionamento dell’Unione europea, suscettibili di comportare la comminatoria di una sanzione di carattere finanziario che si concreta nell’obbligo dello Stato di pagare una somma *“forfettaria”*, a seguito dell’inadempimento accertato dalla Corte di giustizia dell’Unione europea, ovvero una *“penale”*, somma dovuta periodicamente sino alla completa ottemperanza all’obbligo di conformarsi al giudicato. Altri effetti finanziari possono derivare dall’adozione di misure di adeguamento e di conformazione organizzativa o normativa.
- Il monitoraggio sulla *gestione dei magazzini del Ministero della difesa e dei corpi di polizia* 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 2017.
- Altro documento concerne *“i contratti di alienazione degli immobili non più utili alle esigenze della Difesa”*; esso scaturisce dall’art. 306, c. 4-bis del Codice dell’ordinamento militare, come inserito dall’art. 3, c. 11, d.l. 6 luglio 2012, n. 95, in base al quale tali contratti sono *“sottoposti esclusivamente al controllo successivo della Corte dei conti, la quale si pronuncia sulla regolarità, sulla correttezza e sulla efficacia della gestione”*. Il primo rapporto che fa seguito e riferimento all’indagine recante *“la dismissione e la permuta degli immobili militari”* approvata con deliberazione n. 10/2017 ha confermato la limitata percentuale di alloggi

venduti, pari a circa il 35 per cento del totale disponibile, a causa della difficile congiuntura e del credito, ma anche, per una iniziale sopravvalutazione dello specifico patrimonio immobiliare. A tali elementi si è poi sommata la necessità di dover avviare a soluzione gli esaminati e risolti profili interpretativi relativi al d.m. 24 luglio 2015, *“Piano annuale di gestione del patrimonio abitativo in dotazione alla difesa, per l'anno 2014”*, di non poco momento e di non lieve impatto.

- Circa le *“spese di giustizia per intercettazioni telefoniche, telematiche e ambientali”*, la Sezione verifica l'andamento del capitolo 1363 dello stato di previsione del Ministero della giustizia, denominato *“Spese di giustizia per l'intercettazione di conversazioni e comunicazioni”*. I costi connessi alle operazioni di intercettazione delle comunicazioni derivano da tre distinte voci: compenso agli operatori delle comunicazioni; acquisizione dei tabulati telefonici; noleggio dei macchinari.
- In merito agli *“sportelli unici dell'impresa”*, la Sezione monitora lo stato di attuazione delle novità introdotte dal d.p.r. n. 160/2010 con cui è stato approvato il regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive (Suap), ai sensi dell'art. 38, c. 3, d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla l. 6 agosto 2008, n. 133. Si è provveduto a verificare, da un lato, le iniziative intraprese dal Ministero dello sviluppo economico (Mise) nel suo ruolo di amministrazione vigilante sull'effettiva istituzione dei Suap nell'intero territorio nazionale; dall'altro, i possibili effetti della riforma sul versante finanziario.
- Il monitoraggio sullo *“stato di realizzazione delle infrastrutture strategiche di interesse nazionale”* contiene la rappresentazione dei tempi intercorrenti tra le date delle sedute del Cipe e quelle di pubblicazione delle relative deliberazioni, intervenute nel triennio 2016-2018, che hanno definito gli importi dei finanziamenti resi disponibili. Il rapporto prende in esame anche i capitoli di bilancio che si riferiscono a singole opere rientranti nel Programma delle grandi infrastrutture strategiche di cui alla c.d. *“legge obiettivo”* (n. 443/2001), abrogata con l'entrata in vigore del codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 50/2016 e successivo d.lgs. n. 56/2017). 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 sono state 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 sono stati istituiti nuovi Fondi, gestiti dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Il rapporto di monitoraggio si riferisce a due insiemi di opere: le opere prioritarie, individuate dal Documento di economia e finanza, e le altre opere non prioritarie, inserite nel Piano delle infrastrutture strategiche.
- In relazione alle *“revoche di contributi erogati sul fondo agevolazioni alla ricerca (Far)”*, si registra l'evoluzione dell'attività nel 2017 del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, che ha determinato l'avvio di ulteriori procedure di recupero di fondi, con 26 nuove richieste di restituzione per oltre 24,8 milioni. Il totale, a tutto il 2017, dei recuperi attivati interessa così 341 procedure, di cui 80 concluse. Nel corso del 2017, inoltre, sono stati recuperati importi per oltre 7,7

milioni di euro, dei quali 2 milioni riferibili a recuperi per finanziamenti a valere sulle disponibilità del Far. Il Miur ha manifestato perplessità relativamente alle procedure che disciplinano la materia, ritenute farraginose, e agli adempimenti decisamente eccessivi richiesti per ottenere i benefici, con il risultato di scoraggiare le piccole e medie imprese a ricorrere all'istituto. La Sezione ha ribadito che l'adozione di un *data base* unico per il Ministero renderebbe il sistema capace di seguire in maniera ben più tempestiva l'evolvere delle singole concessioni di agevolazioni e, indirettamente, di concorrere a ridurre il rischio di concedere benefici a soggetti dimostratisi non affidabili.

- Il monitoraggio sulla "*tutela e fruizione dei siti Unesco*" ha evidenziato difformità sostanzialmente riconducibili alle diverse modalità di aggregazione dei dati contabili e, in particolare, a quelli relativi ai fondi perenti in relazione alla tempistica di reiscrizione. Per quanto concerne il capitolo 7486, il totale delle risorse finanziate è pari a 100.000 euro per ciascuno degli anni 2013, 2014 e 2015 (nessun nuovo finanziamento per gli anni 2016 e 2017).

CAPITOLO VII

CONTROLLO SUGLI ENTI A CUI LO STATO CONTRIBUISCE IN VIA ORDINARIA

1. Profili generali

Come segnalato nelle relazioni sulle attività svolte in anni precedenti, 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 riguardato anche gli enti pubblici di ricerca, le autorità portuali e le società partecipate da pubbliche amministrazioni, determinandone una profonda trasformazione.

Dette riforme hanno inciso anche sulle attività di controllo della Corte, in quanto le predette istituzioni costituiscono gran parte della platea dei soggetti sottoposti all’esame della Sezione del controllo sugli enti ai sensi della legge 21 marzo 1958, n. 259, ricevendo in via ordinaria contributi dallo Stato, nella forma dei finanziamenti periodici o degli apporti al capitale.

In applicazione dei principi e criteri direttivi indicati dal legislatore delegante (art. 13 legge delega), il decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 218 ha introdotto norme dirette alla semplificazione delle attività degli enti pubblici di ricerca; in esso viene delineata una disciplina tendenzialmente uniforme dei venti enti espressamente elencati nell’art. 1.

Per quanto riguarda, in particolare, l’assoggettamento al controllo della Corte dei conti, ai sensi dell’art. 14 del decreto, alcuni enti di ricerca, in passato controllati a norma dell’art. 2 della citata l. n. 259/1958, mediante cioè il solo invio dei rendiconti e degli altri documenti richiesti in istruttoria, dal 1° gennaio 2017 sono sottoposti al controllo con le modalità di cui al successivo art. 12, che si svolge, oltre che con l’esame cartolare dei documenti, attraverso l’assistenza di un magistrato alle riunioni degli organi di amministrazione e di revisione; modalità di controllo, questa, già prevista per gran parte degli enti di ricerca.

La Sezione del controllo sugli enti, preso atto delle suddette trasformazioni, ha adottato le conseguenziali misure organizzative per l’esercizio delle proprie funzioni (determinazioni sugli adempimenti che gli enti devono porre in essere).

Con il d.lgs. 4 agosto 2016, n. 169, sono state dettate norme sulla *“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”*, di cui si è riferito negli esercizi precedenti.

Tra le novità più significative introdotte nell'ordinamento portuale si segnala la istituzione di 15 Autorità di sistema portuale (AdSP) in luogo delle precedenti 24 Autorità portuali preesistenti. I nuovi organismi, nelle cui circoscrizioni sono distribuiti i 57 porti di rilievo nazionale, sono stati concepiti come centri decisionali strategici con sede nelle realtà maggiori, ovvero nei porti definiti *core* dall'Unione europea.

Nulla è cambiato sotto il profilo del controllo. La Sezione ha preso atto, dunque, della istituzione, sul finire del 2016 e nel corso del 2017, delle nuove Autorità di sistema portuale al posto delle sopprese Autorità portuali, registrando le variazioni nei propri sistemi informatici e monitorando nei referti, tra l'altro, le procedure di prima attuazione della legge. Per la gestione relativa all'esercizio finanziario 2017 sono stati, comunque, ancora adottati bilanci separati tra gli enti soppressi e le Autorità di nuova istituzione in attesa del futuro consolidamento, avvenuto a partire dalle contabilità dell'esercizio 2018.

Con il d.lgs. 13 dicembre 2017, n. 232, in attuazione dell'articolo 8, c. 6, della l. 7 agosto 2015, n. 124, sono state apportate modifiche ad alcune norme della l. 28 gennaio 1994, n. 84, già revisionate dal decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 169, nonché ad ulteriori disposizioni della legge stessa, per fini di coordinamento.

Le principali innovazioni introdotte riguardano i seguenti profili: 1) una differente classificazione dei porti; 2) l'abrogazione del precedente sistema di individuazione dei servizi di interesse general; 3) la devoluzione della disciplina degli ambiti portuali al Piano regolatore portuale; 4) la revisione della materia del lavoro portuale.

Da ultimo, l'articolo 22-*bis* della l. 17 dicembre 2018, n. 136, di conversione del d.l. 23 ottobre 2018, n. 119, ha istituito l'AdSP dello Stretto, comprendente i porti di Messina, Milazzo, Tremestieri, Villa San Giovanni e Reggio Calabria, che si aggiunge alle 15 già esistenti. Di conseguenza, l'AdSP dei mari Tirreno meridionale, Ionio e dello Stretto, prevista dall'art. 6, lett. f) della l. n. 84 del 1994, come modificato dal d.lgs. n. 169 del 2016, è stata ridenominata come Autorità di sistema portuale dei mari Tirreno meridionale e Ionio e ricomprende i porti di Gioia Tauro, Crotone, Corigliano Calabro, Taureana di Palmi e Vibo Valentia.

Con il d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 è stato emanato il Testo Unico delle società a partecipazione pubblica, in attuazione dell'art. 18 della ripetuta legge di delega n. 124 del 2015. Nelle precedenti relazioni si è dato ampiamente conto degli aspetti più salienti della nuova normativa e, segnatamente, di alcuni particolari istituti della riforma attinenti la gestione delle società partecipate, che devono essere oggetto di comunicazione alla Corte dei conti e che la Sezione, per gli enti sottoposti alla disciplina della legge n. 259 del 1958, è chiamata ad esaminare nell'esercizio delle proprie funzioni di controllo, dandone conto nei referti approvati.

Si tratta, in particolare, della trasmissione degli atti deliberativi della costituzione di nuove società e della partecipazione in società preesistenti (art. 5), che sono soggetti a puntuali oneri di motivazione, sotto il profilo delle ragioni, della finalità,

della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria; delle analisi annuali che le amministrazioni pubbliche devono effettuare in via ordinaria, entro il 31 dicembre, a partire dal 2018, delle società di cui detengono partecipazioni, adottando eventualmente piani di razionalizzazione per il riassetto, la fusione o la liquidazione delle società che, per varie ragioni, non rispondono più alle esigenze pubbliche per le quali sono state costituite o che non rispondano a determinati requisiti (art. 20); dei piani straordinari di revisione delle società possedute alla data del 31 dicembre 2016, che dovevano essere deliberati entro il 30 settembre 2017.

In merito a tale ultimo adempimento 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 delle prescrizioni contenute in detti articoli.

Con l'art. 63 del d.lgs 3 aprile 2006, n. 152 (Codice dell'Ambiente), presso ciascuno dei sette distretti idrografici in cui, ai sensi del successivo art. 64, è stato ripartito l'intero territorio nazionale italiano, sono state istituite le Autorità di bacino distrettuale, enti pubblici non economici, per la realizzazione delle finalità di tutela del suolo e del sottosuolo, nonché di risanamento idrogeologico del territorio tramite la prevenzione dei fenomeni di dissesto, la messa in sicurezza delle situazioni a rischio e la lotta alla desertificazione.

Con decreto in data 25 ottobre 2016 del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, emanato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, è stata dettata la disciplina dell'attribuzione e del trasferimento alle Autorità di bacino distrettuale del personale e delle risorse strumentali e finanziarie delle precedenti Autorità di bacino, di cui alla legge 18 maggio 1989, n. 183, soppresse a far data dall'entrata in vigore del decreto stesso.

L'effettiva individuazione delle risorse ed il loro trasferimento alle Autorità di bacino distrettuale sono stati realizzati con separati decreti del presidente del Consiglio dei ministri del 4 aprile 2018.

Ai sensi dell'art. 6, comma 1, del predetto decreto ministeriale del 2016, il controllo sulla gestione finanziaria delle Autorità di bacino distrettuale viene esercitato dalla Corte dei conti con le modalità previste dalla legge n. 258 del 1959, in coerenza con quanto disposto al precedente art. 3, comma 4, in cui è statuito che a dette autorità si applicano le norme della legge 20 marzo 1975, n. 70. Conseguentemente, la Sezione ha segnalato alla competente Presidenza del Consiglio dei Ministri l'adozione dei decreti di assoggettamento al controllo, ai sensi dell'art. 2 della legge n. 259 del 1958.

2. Profili funzionali

Le attribuzioni di competenza della Sezione di controllo sugli enti, ai sensi della l. n. 259/1958, sono quanto mai vaste, poiché hanno per destinatari soggetti istituzionali di differente natura giuridica, cui è affidata la cura di interessi collettivi: enti pubblici, economici e non, società partecipate dallo Stato e da altre amministrazioni pubbliche, fondazioni ed altri organismi di diritto privato.

Esse sono, inoltre, suscettibili di ampliamento o riduzione, in occasione delle frequenti iniziative legislative di costituzione di nuovi organismi finanziati con

contribuzioni pubbliche o di accorpamento, fusione, trasformazione di enti già esistenti.

Secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale la nozione di “ente pubblico”, di cui alla legge sopra indicata, deve essere riferita a soggetti giuridici che, pur non potendo ricondursi alla generale nozione di ente pubblico, devono, ciononostante, essere sottoposti a controllo perché a finanza parzialmente o totalmente derivata dallo Stato, o in quanto, pur avendo una connotazione privatistica e pur conducendo una gestione sulla base di moduli civilistici, fruiscono di un apporto al patrimonio da parte dello Stato in capitale, servizi o beni, o mediante la concessione di garanzia finanziaria.

Ciò determina nel tempo, con l’aumento del numero degli organismi pubblici, nella sopra detta accezione, l’ampliamento dell’area del controllo della Corte.

Al riguardo la Sezione, qualora manchino specifiche disposizioni normative in ordine al controllo esterno, svolge periodicamente un’attività di ricognizione degli enti per i quali possono ritenersi sussistenti i presupposti per l’assoggettamento al controllo di cui alla l. n. 259/1958, riservando le valutazioni sull’adozione del relativo provvedimento dichiarativo alla competente Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Al fine di segnalare, sulla base delle proprie conoscenze della materia, le situazioni in cui possono configurarsi i requisiti per la sottoposizione al controllo, nel corso del 2018 la Sezione ha adottato la delibera n. 40 del 19 aprile, relativa all’Associazione CRI (Croce Rossa Italiana), a seguito della quale è intervenuto il decreto di assoggettamento da parte della presidenza del Consiglio dei Ministri, e la delibera n. 129 del 18 dicembre, come sopra indicato relativa alle Autorità di bacino distrettuale recentemente costituite, della quale si attende l’esito.

Sono, inoltre, autonomamente intervenuti i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri di assoggettamento al controllo della Corte dei conti, ai sensi dell’art. 12 della l. n. 259/1958, della fondazione *Human Technopole*, in data 27 febbraio 2018, e della CSEA (Cassa per i servizi energetici ed ambientali), il 16 maggio 2018.

La Sezione ha altresì definito gli adempimenti istruttori che gli enti devono porre in essere per l’esercizio del controllo nei riguardi della SGA spa (Società per la gestione di attività, assoggettata a controllo nel 2017) con determina del 3 maggio 2018 n. 44, della predetta CSEA, con determina del 6 novembre 2018 n. 106, e dell’Istituto Nazionale di Studi Romani, con determina del 18 dicembre 2018 n. 130.

Gli enti sottoposti al controllo della Corte ai sensi della legge n. 259 del 1958 sono, al 31 dicembre 2018, complessivamente 299, compresi gli Automobile club provinciali e locali. Di essi, 212 sono enti pubblici, 35 società e 52 persone giuridiche private diverse dalle società.

Di tali enti e società pubbliche, 72 sono controllati con le modalità di cui all’art. 12 della predetta legge n. 259/1958, 220 ai sensi dell’art. 2 della stessa e 7 in base alla legge 14 gennaio 1994, n. 20.

Anche nel corso del 2018 si è riferito al Parlamento con un’unica relazione sulla gestione finanziaria delle quattordici fondazioni lirico-sinfoniche (det. n. 58 del 5 giugno 2018 riferita all’esercizio 2016), mentre sono in fase di conclusione i referti unitari sulla gestione dei tre consorzi fluviali e dell’Automobile Club, unitamente ai 106 Automobile club provinciali e locali. Per la prima volta, con grande impegno profuso dalla Sezione, si è riferito al Parlamento in un unico referto sulla gestione

finanziaria dei 23 parchi nazionali, per il periodo dal 2014 al 2016 (determina n. 66 del 27 giugno 2018).

A conclusione del progetto di reingegnerizzazione del sistema informatico della Sezione, è operativo il Sistema Informatico Controllo Enti (SICE), che consente la trasmissione in formato elettronico ed elaborabile dei dati del bilancio di esercizio e di altre informazioni extra-contabili.

Per consentire, inoltre, il deposito in formato Xbrl dei bilanci redatti secondo le nuove disposizioni dettate dal d.lgs. 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 delle società, sia gli aggiornamenti ai principi contabili sviluppati dall'organismo italiano di contabilità (OIC).

Per garantire il completo funzionamento del sistema informativo in argomento, nel 2018 sono stati sollecitati gli ultimi, pochi enti che non avevano ancora aderito alla banca dati, ad individuare ed accreditare presso la Corte dei conti gli operatori ed i responsabili dell'invio dei dati contabili per conto degli enti stessi.

3. Le principali determinazioni di controllo

In attuazione del programma di controllo varato con la determinazione n. 11/2018, la Sezione nel 2018 ha deliberato 125 determinazioni di referto, che riguardano 159 enti e società pubbliche, esclusi i 106 Automobile club locali e provinciali, sui quali si riferisce unitamente al referto su ACI.

Pur necessariamente riferite ad esercizi finanziari precedenti, per i tempi tecnici di approvazione dei bilanci da parte degli enti e per i termini fissati per l'esercizio del controllo stesso della Corte, esse contengono dati e informazioni il più possibile aggiornati sino alla data del referto.

Di seguito si riassumono le risultanze dei referti di particolare rilievo adottati nel 2018, in alcuni casi per singolo ente o società, in altri casi riportando le valutazioni di sintesi, quali risultano dalle singole relazioni della Sezione, su enti aventi analoga struttura e chiamati alla medesima funzione istituzionale.

Cassa Depositi e Prestiti (esercizio finanziario 2016, det. n. 17/2018)

I risultati del 2016 ribadiscono il ruolo centrale e di promozione svolto dal Gruppo CDP a sostegno dell'economia italiana, a conferma della trasformazione della società in un vero e proprio strumento di politica industriale.

I risultati economici ritornano verso i valori del 2014, pur non eguagliandoli, registrando un forte miglioramento con utile netto di CDP SpA pari a 1,7 mld di euro (+86 per cento rispetto a 0,9 mld di euro del 2015) e utile netto di Gruppo pari a 1,1 mld di euro (rispetto alla perdita di 0,9 mld di euro del 2015). Il patrimonio netto CDP è pari a 23,2 mld di euro (+3,7 mld di euro rispetto al 2015) e il patrimonio netto consolidato è pari a 35,7 mld di euro (+1,1 mld di euro rispetto al 2015).

L'esercizio 2016 ha, innanzitutto, visto il rafforzamento patrimoniale di CDP per circa 3 mld di euro, a seguito del conferimento del 35% di Poste Italiane da parte del MEF. L'operazione, oltre ad incrementare le risorse a disposizione di CDP per il supporto al sistema economico nazionale, pone le basi per un importante rafforzamento del rapporto tra CDP e Poste Italiane, creando le condizioni affinché

vengano esplorate e sfruttate le sinergie industriali tra due dei principali operatori finanziari del Paese.

L'anno 2016 ha visto CDP chiamata ad operare su diversi fronti che ne hanno coinvolto l'esposizione: l'investimento nei fondi Atlante I e II, nati per stabilizzare il sistema bancario italiano attraverso il sostegno nelle operazioni di ricapitalizzazione e la cessione dei crediti in sofferenza del settore; la proposta formulata nell'ambito del processo di vendita dei complessi aziendali facenti capo a ILVA S.p.A. e ad altre società del medesimo gruppo; la cessione a Poste Italiane di una partecipazione azionaria in FSIA, *holding* di SIA, società leader nel *business* della monetica, dei pagamenti e dei servizi di rete, realizzata da FSI Investimenti; la cessione della partecipazione in *Metroweb* detenuta da FSI Investimenti a Open Fiber; la scissione di SNAM avente ad oggetto la partecipazione in Italgas Reti contestuale alla quotazione di Italgas.

Al riguardo, pur non potendosi disconoscere che a fronte di una importante richiesta di interventi straordinari CDP ha corrisposto in maniera dialettica alle istanze dei propri interlocutori istituzionali, va necessariamente ribadito quanto già affermato in precedenti relazioni e cioè che l'utilizzo di capitali di CDP rappresenta un tema particolarmente delicato, soprattutto in relazione alla possibilità che si crei una potenziale contraddizione tra gli obiettivi di redditività degli investimenti e le finalità generali di politica economica.

Particolarmente impegnativo resta il rapporto con gli enti territoriali, nei confronti dei quali nel periodo considerato si è dato luogo a nuove operazioni di rinegoziazione del debito, aprendo anche, pur se con qualche limitazione, al debito già rinegoziato. Come si è già osservato in passato, le operazioni in parola, infatti, onerose al momento della stipula dei contratti, dovrebbero portare ad una neutralità finanziaria nel medio periodo; ma ciò non appare suffragato da garanzie e da certezze, tenuto conto soprattutto delle difficoltà finanziarie in specie degli enti locali e, nel caso delle province, dell'incerto orizzonte ordinamentale.

ENI spa (esercizio finanziario 2016, det. n. 37/2018)

In linea con l'anno precedente, anche nel 2016 i risultati di Eni sono stati realizzati in uno scenario caratterizzato dalla continua debolezza del prezzo di riferimento del *Brent* nella prima parte dell'anno, a causa dell'eccesso di offerta. Nella seconda parte del 2016, il mercato petrolifero ha però registrato un'inversione di tendenza che si è andata consolidando in particolare nel quarto trimestre con prezzi in aumento rispetto al 2015.

La strategia di risposta del *management*, in continuità con quella del periodo precedente, è stata quella di proseguire nel processo di trasformazione aziendale e di razionalizzazione degli investimenti verso progetti ad elevato valore, con ritorni accelerati ed interventi di riduzione dei costi.

Nei piani del *management* l'esplorazione dei giacimenti non è solo finalizzata ad accrescere le riserve, ma anche a monetizzare *asset*, con la cessione di quote di minoranza, nell'invarianza del ruolo di operatore principale, secondo "*il dual exploration model*".

Eni, inoltre, come altre compagnie operanti nel settore, si trova ad affrontare l'esigenza emersa dalla Conferenza dell'Onu (Cop21) sul riscaldamento globale legata al graduale processo di decarbonizzazione del sistema energetico, accordo

ratificato dall'Italia nel 2016. A tale scopo la Società ha istituito, il 27 luglio 2017, un *Advisory Board*, costituito da alcuni dei massimi esperti internazionali, chiamato ad analizzare i principali *trend* geopolitici, tecnologici ed economici, incluse le tematiche relative alla decarbonizzazione.

Con riguardo ai principali profili gestori per l'esercizio 2016, rileva l'utile netto di Eni spa di 4.521 ml in aumento di 2.338 ml rispetto al 2015 (si sostanzialmente in 2.183 ml) ed è relativo a *continuing operations* per 4.166 ml ed a *discontinued operations* per 355 ml.

Il Gruppo Eni ha conseguito una perdita netta di 1.457 ml, in diminuzione di 7.916 ml rispetto al 2015 (si sostanzialmente in 9.373 ml) ed è relativa a *continuing operations* per 1.044 ml ed a *discontinued operations* per 413 ml. La perdita netta delle *continuing operations*, escluse le interessenze di terzi (1.051 ml), è diminuita di 6.901 ml rispetto al 2015 per effetto essenzialmente del moderato recupero dello scenario petrolifero nella seconda parte dell'anno e delle minori svalutazioni nette principalmente determinate da oneri straordinari.

Il risultato è riferibile in massima parte alla debolezza strutturale del mercato petrolifero che ha eroso la redditività operativa e il valore degli *asset* di Eni.

Il Patrimonio netto di Gruppo, comprese le interessenze di terzi (53.086 ml), è diminuito di 4.323 ml per effetto della perdita di conto economico di 1.457 ml, del deconsolidamento delle interessenze di terzi di Saipem (1.872 ml), nonché della distribuzione di dividendi di 2.885 ml.

INAIL (esercizio finanziario 2016, det. n. 45/2018)

L'esercizio 2016 è stato caratterizzato, sotto il profilo delle scritture contabili, dall'adozione del nuovo Piano dei conti, allineato al Piano dei conti armonizzato delle pubbliche amministrazioni, ai sensi del d.p.r. 4 ottobre 2013 n. 132, orientato alla rilevazione unitaria dei fatti gestionali, sia sotto il profilo finanziario che economico-patrimoniale, come previsto dal processo di armonizzazione dei bilanci pubblici, introdotto dalla legge 31 dicembre 2009 n. 196.

Il saldo finanziario dell'esercizio 2016 - pari a circa 1.498 ml - presenta un forte incremento, sia rispetto al corrispondente dato del triennio, sia con riferimento alle previsioni assestate per l'esercizio.

Le entrate complessivamente accertate risultano, infatti, pari a 11.626 ml, con un incremento di quasi il 12 per cento rispetto al 2015.

Le uscite impegnate ammontano ad euro 10.128 ml registrando, rispetto al corrispondente dato del consuntivo 2015, un lieve incremento pari all'1,84 per cento.

La parte prevalente della spesa si riferisce all'ambito connesso alle prestazioni istituzionali, ripartite tra funzionamento e interventi.

A fronte del notevole incremento dell'avanzo finanziario, il saldo economico espone invece un disavanzo, influenzato dall'aggiornamento quinquennale dei coefficienti di capitalizzazione delle rendite, che ha comportato un accantonamento maggiore del 15 per cento.

La situazione di cassa si presenta in sostanziale stabilità, con un saldo iniziale pari a 23.576 ml, cui si aggiunge il saldo positivo di fine anno tra riscossioni e pagamenti, che fa cumulare il totale delle disponibilità liquide ad euro 24.980 ml.

Di conseguenza, il risultato di amministrazione si incrementa, da circa 31.416 ml di euro nel 2015, a circa 32.846 ml nel 2016, senza trascurare che detto aumento riflette anche l'alta consistenza dei residui attivi, in continua crescita.

Va evidenziato, in proposito, che la consistenza dei residui attivi rende indifferibile la verifica, anche in corso d'anno, della effettiva sussistenza dei crediti, specie di quelli più antichi, oltre all'ulteriore miglioramento delle attività di riscossione.

Al riguardo, si ritiene comunque opportuno che l'Istituto migliori ulteriormente la propria capacità previsionale, così da evitare scostamenti che non risultino riconducibili all'andamento del ciclo economico o ad eventi eccezionali.

Nel marzo 2017, infine, si è concluso il percorso, avviato nel 2016, per l'adesione dell'Inail al progetto, promosso da Cassa Depositi e Prestiti, di creazione del Fondo per la ricapitalizzazione patrimoniale ed il rafforzamento aziendale delle imprese italiane, con la sottoscrizione delle quote del Fondo di Investimento Alternativo Italiano mobiliare chiuso "Quattro R", per un importo di 200 ml.

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

Si conferma, dunque, l'esigenza di un intervento normativo di generale riordino che, tramite una verifica di coerenza tra tutte le componenti e funzioni dell'attuale modello, pervenga ad un sistema di governo evoluto, in grado di operare in un'ottica di semplificazione, chiarezza dei ruoli e facilitazione dei processi.

Ferrovie dello Stato Italiane spa (esercizio finanziario 2016, det. n. 54/2018)

La società Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A. (FSI), *holding* dell'omonimo Gruppo, è titolare delle funzioni di direzione strategica, di indirizzo gestionale, di *governance* per le società operative e cura direttamente la gestione accentrata di alcune aree di maggiore interesse (finanza, relazioni istituzionali, *management*).

Il Risultato netto dell'esercizio 2016 di FSI si attesta ad un valore positivo di 639 milioni di euro, con un miglioramento rispetto al 2015 di 502 milioni di euro, sostanzialmente attribuibile alla gestione finanziaria (389 milioni di euro) ed a quella fiscale (106 milioni di euro). Il miglioramento del saldo della gestione finanziaria è riferibile principalmente all'effetto combinato dell'incremento dei dividendi distribuito dalle società del Gruppo e all'incremento dei proventi finanziari diversi, tra i quali spicca la plusvalenza da alienazione realizzata a seguito della vendita della società Grandi Stazioni Retail SpA.

Relativamente alla situazione patrimoniale, nel 2016 il totale delle Attività realizza un incremento di 1.515,6 milioni di euro, passando da 46.292 milioni di euro a 47.808 milioni di euro. Nel 2016 il totale delle Passività registra un incremento di 907,5 milioni di euro, passando da 9.914,2 milioni di euro del 2015 a 10.821,6 milioni di euro.

Il Patrimonio netto ammonta a 36.986 milioni di euro, con una variazione in aumento di 608 milioni di euro rispetto al 31 dicembre 2015, dovuto essenzialmente all'utile complessivo registrato nell'esercizio (639 milioni di euro), al netto dei dividendi versati al MEF (30 milioni) in data 19 ottobre 2016.

Per quanto concerne il Gruppo Ferrovie dello Stato, l'esercizio 2016 chiude con un Risultato netto pari a 772 milioni di euro, con un significativo aumento rispetto

all'esercizio precedente (66,4 per cento), quando il Gruppo aveva fatto registrare un utile di 464 milioni di euro.

Il positivo risultato registrato, tuttavia, al netto dei ricavi delle vendite e delle prestazioni, restati sostanzialmente invariati, è riconducibile alle operazioni di valorizzazione di *asset* concluse nel corso del 2016 in attuazione del piano industriale, nel quale si è inquadrata la succitata vendita della Grandi Stazioni Retail SpA a terzi, che ha generato nell'esercizio una plusvalenza di 365 milioni di euro.

Quanto alla situazione patrimoniale del Gruppo, nel 2016 il totale delle Attività subisce rispetto al precedente esercizio un decremento di 419 milioni, passando da 63.106 milioni di euro a 62.687 milioni di euro. Le Passività nel 2016 sono pari a 24.275 milioni di euro, con una riduzione di 995 milioni di euro rispetto al precedente esercizio. Al 31 dicembre 2016 il patrimonio netto del gruppo ammonta a 38.412 milioni di euro.

Fintecna spa (esercizio finanziario 2016, det. n. 88/2018)

L'attività della Società risulta caratterizzata nel 2016 da una sostanziale continuità nell'ambito del Piano operativo 2014-2016.

Il processo di integrazione di Fintecna con la Cassa Depositi e Prestiti non ha portato ancora alla puntuale configurazione di missioni nuove in una prospettiva unitaria del Gruppo.

Le modifiche statutarie hanno anzi ulteriormente sottolineato una "forbice" di scopi sociali ampia e generica, tale da determinare oggettivamente un "rischio contenitore" nel quale Fintecna potrebbe finire con il perdere la sua funzione caratteristica.

Nel corso del 2016 la struttura societaria di Fintecna ha sopportato rilevanti eventi, quali le dimissioni del Presidente, l'allontanamento dal servizio del Direttore generale, le rilevanti modifiche statutarie e, a seguire, significative modifiche dell'impostazione organizzativa, con il ripristino della figura dell'Amministratore delegato e la concomitante soppressione della posizione del Direttore generale.

L'esercizio considerato si è concluso con un utile pari ad euro 48.047.899 in marcato decremento del 47,90 per cento rispetto al 2015 (euro 92.213.859).

Anche per l'esercizio 2016 risulta significativo il dato rilevabile dal conto economico relativo ai ricavi delle vendite e delle prestazioni, a conferma del sostanziale esaurimento delle missioni produttive "tradizionali" consegnate alla Società.

Sostanzialmente stabile il dato del patrimonio netto con una variazione in aumento dell'1,30 per cento (da euro 1.771.042.507 nel 2015 a euro 1.794.090.406 del 2016). Infatti, invariati il capitale sociale (euro 240.079.530) e la riserva legale (euro 127.598.903), l'incremento è derivato dall'importo degli utili portati a nuovo e di quelli dell'esercizio.

Infine, il dividendo riconosciuto da Fintecna a CDP per il 2016 è stato pari ad euro 25 milioni (nel 2015 euro 85 milioni).

Enel spa (esercizio finanziario 2017, det. n. 101/2018)

Il Gruppo Enel è presente, attraverso circa 810 società controllate o partecipate, in oltre 44 Paesi di 5 continenti, dove conta complessivamente circa 72,7 milioni di clienti; nel 2017 ha gestito impianti per oltre 85 Giga Watt di capacità installata, che

hanno generato circa 250 Terawattora di energia elettrica. Si è, dunque, collocato fra le principali aziende elettriche europee in termini di capacità installata, numero di clienti ed EBITDA.

Dai dati di sintesi del Bilancio di esercizio 2017 di Enel S.p.A. si rileva, che la gestione è stata caratterizzata:

- da un margine operativo lordo, negativo di 227 milioni di euro, in peggioramento di 98 milioni di euro rispetto al 2016. Tale variazione è da ricondurre principalmente all'effetto congiunto della riduzione dei ricavi per *management fees* e *technical fees* e del contestuale aumento del costo del lavoro e delle prestazioni di servizi e godimento beni di terzi;

- da un risultato operativo netto negativo per 242 milioni di euro, in miglioramento di 335 milioni di euro rispetto al 2016. Tale variazione positiva dipende sostanzialmente dalla diversa incidenza degli ammortamenti e delle perdite di valore, pari a 15 milioni di euro nel 2017 contro i 448 milioni di euro dell'esercizio 2016;

- da un risultato netto di 2.270 milioni di euro, in incremento di 550 milioni di euro rispetto al 2016;

- dal decremento delle attività patrimoniali (-3,2 per cento), in particolare delle attività finanziarie non correnti (-41,7 per cento), delle altre attività non correnti (-21,3 per cento) e delle disponibilità liquide (-18,1 per cento);

- dal decremento delle passività patrimoniali (-7,5 per cento) caratterizzato, in particolare, dalla riduzione dei finanziamenti a lungo termine (-21,1 per cento), delle residue passività non correnti (-6,35 per cento) e delle passività finanziarie correnti (-42,15 per cento);

- dall'incremento, pari a 320 milioni di euro, del patrimonio netto (+1,2 per cento) rispetto al 31 dicembre 2016. Tale variazione è riferibile all'utile complessivo rilevato nell'esercizio (2.303 milioni di euro), alla distribuzione sia del saldo dividendo dell'esercizio 2016 nella misura di 0,09 euro per azione (complessivamente pari a 915 milioni di euro), così come deliberato dall'Assemblea degli azionisti in data 4 maggio 2017, sia all'acconto sul dividendo dell'esercizio 2017 deliberato dal Consiglio di amministrazione dell'8 novembre 2017 e messo in pagamento a decorrere dal 24 gennaio 2018 (0,105 euro per azione per complessivi 1.068 milioni di euro);

- dal decremento del capitale investito netto per 268 milioni (-0,7 per cento), che risulta coperto dal patrimonio netto per 27.236 milioni di euro e dall'indebitamento finanziario netto per 13.251 milioni di euro.

Quanto ai risultati economico-patrimoniali conseguiti nel 2017 dal Gruppo Enel, dal raffronto con quelli risultanti dal bilancio consolidato relativo all'esercizio 2016 si evidenzia una situazione caratterizzata, in sintesi:

- dal discreto incremento sia dei ricavi (+4.047 milioni di euro, pari al 5,7 per cento) che dei costi (+4.381 milioni di euro, pari al 7,9 per cento);

- dall'aumento del Margine Operativo Lordo/EBITDA, che si è attestato a 15.653 milioni di euro (+377 milioni di euro, pari al 2,5 per cento);

- dal consistente incremento del risultato operativo/EBIT, pari a 9,729 milioni di euro (+871 milioni di euro), del risultato netto complessivo, pari a 5,329 milioni di euro (+1.542 milioni di euro) e del risultato netto di Gruppo (quota di interessenza del Gruppo), attestatosi a 3.779 milioni di euro (+1.209 milioni di euro).

Poste Italiane spa (esercizio finanziario 2017, det. n. 112/2018)

L'esercizio 2017 di Poste italiane S.p.A. si chiude con un utile di 617 ml, inferiore di 8 ml rispetto al 2016. Tra le componenti positive che hanno contribuito alla sua realizzazione si ascrivono l'utile di 585 ml realizzato dal Patrimonio Separato BancoPosta, l'iscrizione in bilancio di dividendi dalle Società controllate (508 ml) principalmente riferibili a Poste Vita (470 ml) e di proventi non ricorrenti (91 ml) generati dalla cessione delle azioni *Mastercard Incorporated* di proprietà del Patrimonio BancoPosta.

I ricavi totali ammontano a 9.290 ml, inferiori dello 0,1 per cento rispetto al 2016.

I servizi Postali, al netto delle contribuzioni statali (305 ml), hanno realizzato profitti in flessione del 3,3 per cento, per effetto combinato del declino della domanda per la distribuzione dei servizi tradizionali di corrispondenza e dell'incremento del segmento pacchi, trainato dall'*e-commerce*.

I ricavi dei servizi BancoPosta ammontano a 5.106 ml, in flessione dello 0,2 per cento sul 2016. Il buon andamento del Risparmio amministrato e gestito (+4,9 per cento) e del Collocamento di prodotti di finanziamento (+5,4 per cento) ha compensato, almeno in parte, le perdite degli altri settori del comparto.

I costi sostenuti dalla Società nell'anno ammontano a 8.511 ml, in crescita dello 0,2 per cento sul 2016. Il costo del lavoro, che rappresenta il 70,6 per cento dei costi totali, si attesta a 6.010 ml e risulta in calo del 2,1 per cento rispetto al 2016 (6.138 ml), per effetto della riduzione degli organici (2.738 unità medie in meno rispetto al 2016). In tema di gestione delle risorse umane, si segnala il rinnovo del CCNL del personale dipendente della Società per il triennio 2016/2018.

Il Patrimonio netto della Società alla fine dell'anno ammonta a 5.512 ml, inferiore di 648 ml sul 2016, per effetto della contrazione del *fair value* degli investimenti in titoli del Patrimonio BancoPosta.

Il Gruppo Poste italiane ha chiuso l'esercizio 2017 con un utile di 689 ml, in crescita del 10,8 per cento rispetto al risultato del 2016 (622 ml).

I ricavi, pari a 10.629 ml, presentano una lieve flessione, pari allo 0,1 per cento rispetto al 2016. Dei quattro settori di attività del Gruppo, solo i servizi Assicurativi evidenziano ricavi in aumento (+17,2 per cento), per effetto della crescita della raccolta premi di Poste Vita S.p.A. I costi sostenuti dal Gruppo ammontano a 9.506 ml, inferiori dell'1,0 per cento sul 2016.

Sono proseguiti i programmi di razionalizzazione societaria, che hanno interessato controllate o rami di attività non congruenti con le nuove linee strategiche contenute nel Piano industriale 2018-2022 (Piano *Deliver 2022*) approvato dalla Capogruppo nel febbraio 2018. Il nuovo Piano ha dato impulso, tra l'altro, ad una serie di iniziative mirate al consolidamento della posizione di Poste italiane S.p.A. nel mercato dei pagamenti digitali. In tale quadro si inserisce la costituzione di un patrimonio destinato alla monetica ed ai servizi di pagamento.

INPS (esercizio finanziario 2017, det. n. 132/2018)

L'INPS riveste un ruolo centrale nella gestione non solo del sistema previdenziale del Paese, ma anche di parte importante delle misure assistenziali e di protezione sociale a favore delle persone e delle famiglie. Sotto il profilo dell'organizzazione, l'Ente è stato oggetto, nell'ultimo biennio, di un significativo

processo di riordino a livello sia centrale che territoriale, nella prospettiva di “avvicinare” le sue strutture alle istituzioni locali e ai cittadini.

Il conto economico chiude, anche nel 2017, con un risultato di esercizio negativo. Il saldo è di -6,98 md, in peggioramento rispetto al 2016 (anno in cui era stato pari a 6,22 md) per effetto, essenzialmente, di un maggiore accantonamento al fondo svalutazione crediti contributivi.

Il risultato economico negativo determina la progressiva erosione del patrimonio netto, che si attesta su -6,90 md, a fronte dei 78 ml del 2016. Deve aggiungersi come, con l’assestamento al bilancio di previsione per il 2018, il patrimonio netto passi in territorio positivo per 50,55 md, in conseguenza dell’operazione di compensazione delle posizioni creditorie e debitorie tra Stato e Inps contenuta nell’art. 1, comma 178 della legge di bilancio per il 2018.

Sempre nel 2017 è, invece, in miglioramento la gestione finanziaria di competenza dell’Istituto, con un avanzo di 4,01 md (351 ml nel 2016), determinato dalla somma algebrica del risultato di parte corrente, positivo per 3,48 md (-457 ml nel 2016), e di quello di parte capitale, positivo per 0,53 md (0,80 md nel 2016).

L’avanzo di amministrazione torna a crescere sino a 39,76 md, dopo la leggera flessione del 2016 (36,45 md) per effetto del saldo positivo dei residui finali (+3,53 md) - da ricondurre all’incremento di quelli attivi (+5,61 md) - che compensa ampiamente il leggero decremento della cassa (- 215 ml). Il risultato di amministrazione risulta in ulteriore miglioramento alla luce delle variazioni al bilancio di previsione 2018 con un avanzo di 99,72 md.

I parchi nazionali

Attualmente, i parchi nazionali istituiti ai sensi della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (“Legge quadro sulle aree protette”) ed assoggettati al controllo della Sezione di controllo sugli enti sono 22.

L’Ente parco nazionale del Golfo di Orosei e del Gennargentu, pur essendo stato istituito da tempo (d.p.r. 30 marzo 1998), non è divenuto mai operativo.

L’Ente parco gestore del parco nazionale dello Stelvio, avente sin dal 1995 forma giuridica consortile, è stato invece soppresso con il decreto legislativo 13 gennaio 2016, n. 14 (art .1, c. 13) e le relative funzioni amministrative, dalla data della entrata in vigore (23 febbraio 2016) del decreto, sono state trasferite, per il territorio di rispettiva competenza, alle Province autonome di Trento e Bolzano ed alla Regione Lombardia.

Un altro Ente parco nazionale, quello dell’Isola di Pantelleria, è stato istituito con il d.p.r. 28 luglio 2016; dopo un periodo di gestione commissariale, con decreti - rispettivamente - del Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare del 2 febbraio 2018 e del 4 aprile 2018 sono stati nominati il Presidente ed il Consiglio direttivo; con successivo decreto ministeriale del 2 agosto 2018 è stato adottato lo statuto. È tuttora in corso l’iter per l’emanazione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di assoggettamento al controllo ai sensi della legge n. 259 del 1958.

Nel 2018 è stato approvato il primo referto unitario al Parlamento relativo alla gestione finanziaria degli Enti parco nazionali, per gli esercizi 2014, 2015 e 2016 (determinazione n. 66 del 10 luglio 2018). Ciò ha consentito di analizzare, non solo i risultati dell’attività istituzionale e della gestione economico-finanziaria di ciascun

ente, ma anche l'andamento complessivo del settore, mettendo a confronto le gestioni e valutando i saldi economico-finanziari complessivi, anche con apposite tabelle di comparazione.

L'esame dell'intero sistema degli Enti parco ha evidenziato, oltre a specifiche criticità gestionali (in taluni casi anche connotate da profili di responsabilità per danno all'Erario), aspetti problematici generali, peraltro già rilevati in precedenti referti relativi a singoli Enti o a limitati raggruppamenti, sia con riguardo all'attuazione della legge quadro n. 394 del 1991, sia di carattere gestionale ed economico-finanziario. Essi sono, in particolare: la complessità delle procedure di adozione degli strumenti di pianificazione del territorio e delle attività (Piano per il parco, Regolamento del parco, Piano pluriennale economico e sociale), che ha comportato un'eccessiva dilatazione dei tempi di approvazione, tanto che per molti di essi, a distanza di oltre ventisei anni dall'entrata in vigore della predetta legge, il relativo procedimento è ancora *in itinere*; l'inadeguatezza del modello organizzativo che, in quanto unico, non tiene conto delle caratteristiche e della dimensione territoriale e demografica di ciascun parco; per quanto attiene alle fonti di finanziamento la dipendenza, pressoché integrale, dai trasferimenti statali, la progressiva riduzione o l'azzeramento dei finanziamenti degli enti territoriali, la scarsissima rilevanza delle entrate proprie (eccetto nel caso di due Enti parco); il risultato finanziario negativo complessivo del settore (ed anche di singoli Enti parco), nel triennio esaminato; il risultato economico negativo complessivo del settore nel 2016 (per alcuni Enti parco nell'intero triennio esaminato).

Gli enti di ricerca e formazione

La Sezione di controllo sugli enti esercita attualmente il controllo sulla gestione finanziaria dei venti enti pubblici di ricerca espressamente contemplati nell'art. 1 d.lgs. 25 novembre 2016, n. 218, ultima riforma intervenuta nel settore; inoltre, su tre associazioni e fondazioni di diritto privato operanti nel comparto della ricerca (Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno - SVIMEZ, Fondazione Istituto italiano di tecnologia - IIT, Fondazione *Human Technopole*); nonché, sempre nel campo della ricerca, nella specie clinica, su un istituto di ricovero e cura a carattere scientifico (Istituti fisioterapici ospitalieri - IFO).

La Fondazione per la realizzazione del progetto scientifico e di ricerca "*Human Technopole*" è stata assoggettata al controllo di cui alla l. n. 259/1958, con le modalità di cui all'art. 12, con decreto del Presidente del consiglio dei Ministri del 27 febbraio 2018, approvativo del relativo regolamento. Conseguentemente, la Sezione ha approvato la determinazione con cui ne ha disciplinato le modalità operative.

Nel settore della formazione, è assoggettato al controllo della Sezione, ai sensi del predetto art. 12, il Centro servizi, assistenza, studi e formazione per l'ammodernamento della pubblica amministrazione - Formez PA - che ha la veste giuridica di associazione di diritto privato.

Il settore degli enti pubblici di ricerca è molto eterogeneo, sotto il profilo dell'ordinamento giuridico, delle dimensioni, dei risultati contabili della gestione.

Un tratto comune riscontrato nelle analisi condotte è, comunque, quello della elevata incidenza, tra le fonti di entrata, dei trasferimenti pubblici, in particolare dello Stato; solo pochi enti, infatti, riescono a raggiungere un grado non trascurabile di

autonomia finanziaria, attraverso contratti e convenzioni per l'attività di ricerca, di base ed applicata, con soggetti privati.

Dalle analisi condotte nel 2018 è risultato che quasi tutti gli enti hanno adeguato gli statuti e i regolamenti di amministrazione, finanza e contabilità del personale e di organizzazione alle modifiche ordinamentali introdotte dalla riforma del 2016, ed hanno adottato il sistema di contabilità economico-patrimoniale ai sensi del d.lgs. 31 maggio 2011, n. 91, sull'armonizzazione dei conti pubblici, anche per il controllo analitico della spesa per centri di costo.

Altro aspetto rilevante della riforma, oggetto di monitoraggio da parte della Sezione, tenuto conto che le spese per il personale (compreso quello non addetto all'attività di ricerca) incidono in misura notevole sui bilanci, è stato l'esercizio del potere di definire in via autonoma, senza ulteriori vincoli, la programmazione per il reclutamento del personale, assicurando però la sostenibilità della spesa e gli equilibri di bilancio; a tal fine, è stato fissato un indicatore del limite massimo delle relative spese.

Per taluni enti, di notevoli dimensioni e rilevanza per la loro *mission* istituzionale, che presentano criticità ordinamentali e gestionali, anche per la complessità delle specifiche normative che li disciplinano, l'attività di referto al Parlamento della Sezione ha richiesto una più attenta analisi dei dati finanziari risultanti dai conti consuntivi.

È stato, infine, appurato il rispetto da parte degli enti degli adempimenti in tema di società partecipate, in particolare dell'obbligo di adozione entro il mese di settembre del 2017 dei Piani di revisione straordinaria ai sensi dell'art. 24 del d.lgs. n. 175/2016.

Le autorità portuali

Nel corso del 2018 è stata sottoposta a controllo la gestione finanziaria per il 2017, ed in alcuni casi per esercizi precedenti, di 17 Autorità portuali, prendendo in esame gli aspetti peculiari delle singole gestioni; è stata anche approvata la relazione sull'AdSP del Mare di Sardegna per l'esercizio finanziario 2017.

Nei referti, al fine di aggiornare le informazioni concernenti gli aspetti ordinamentali e strutturali degli enti, la Sezione ha monitorato attentamente il percorso di attuazione della predetta riforma, con riferimento alla progressiva operatività delle nuove strutture di *governance*.

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, che ha notevolmente inciso sui traffici marittimi.

Le entrate correnti delle AP 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 finanziati, in larga misura, dal capitale pubblico.

Anche per le Autorità portuali è stato, infine, verificato il rispetto degli adempimenti in tema di società partecipate, attraverso l'adozione dei Piani di revisione straordinaria ai sensi dell'art. 24 del d.lgs. n. 175/2016.

Gli enti assistenziali, culturali e ricreativi

Gli enti controllati dalla Corte dei conti, riconducibili a detta categoria, sono complessivamente 50. Di questi, 17 svolgono attività lirico-sinfoniche concertistiche o assimilate, 21 servizi culturali e 12 perseguono un interesse pubblico di "protezione sociale".

Con la determina n. 58 del 5 giugno 2018 è stato approvato il referto unitario al Parlamento sulla gestione finanziaria nell'esercizio 2016 delle 14 fondazioni lirico-sinfoniche.

Dalle indagini effettuate si è rilevato che, nonostante alcune tendenze al miglioramento, permane un quadro caratterizzato in generale da criticità strutturali e gestionali attinenti, soprattutto, alla notevole esposizione debitoria di molte di esse, per mutui o anticipazioni bancarie, e alla erosione del patrimonio netto; il che rende problematico il raggiungimento dell'equilibrio strutturale imposto dal d.l. n. 91/2013, convertito con modificazioni dalla legge n. 112/2013 (c.d. "decreto Valore cultura").

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 e certamente comprimibili senza inficiarne la qualità, in genere molto alta.

Attualmente vi sono 9 fondazioni assoggettate ai Piani di rientro, previsti dalla suddetta legge n. 112/2013 per il triennio 2014-2016 e predisposti dal Commissario straordinario di Governo. Alle 8 iniziali si è aggiunta, infatti, dal 2016 la Fondazione Arena di Verona che, in relazione alla sua situazione patrimoniale e di bilancio, ha optato per il ricorso alle procedure di risanamento prorogate dalla legge di stabilità per il 2016.

La legge 11 dicembre 2016 n. 232, con l'art. 1, c. 583, ha reso disponibile per le Fondazioni lirico sinfoniche, a partire dal 2017, un fondo extra Fus di euro 10 milioni per ciascuno degli anni 2017-2018 e di euro 15 milioni a decorrere dal 2019, al fine di ridurre il debito fiscale delle stesse e di favorire le erogazioni liberali assoggettate alle agevolazioni fiscali. Il successivo d.l. n. 244/2016, convertito in legge n. 19/2017

all'art. 11, c. 3, ha previsto che per le medesime finalità è autorizzata l'ulteriore spesa di euro 10 milioni per l'anno 2017.

Tale misura ha permesso a diverse fondazioni di realizzare fondamentali accordi transattivi con l'Agenzia delle entrate, con riferimento al loro rilevante debito tributario altrimenti difficilmente gestibile nell'attuale condizione.

Il 27 dicembre 2017 è entrata in vigore la legge 22 novembre 2017, n. 175, recante "*Disposizioni in materia di spettacolo dal vivo e deleghe al Governo per il riordino della materia*". Il provvedimento si occupa della riforma complessiva del settore dello spettacolo attraverso una serie di deleghe al Governo per l'adozione di uno o più decreti legislativi prevedendo, altresì, la redazione di un testo unico normativo denominato "codice dello spettacolo".

Le riforme finora 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 quelle che non appaiono nelle condizioni di poter continuare ad operare in una prospettiva sostenibile da un punto di vista sia patrimoniale sia economico.

Fra i requisiti devono essere previsti il raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario, la capacità di autofinanziamento e di reperimento di risorse private a sostegno delle attività, la realizzazione di un adeguato numero di produzioni e coproduzioni, il livello di internazionalizzazione, la specificità nella storia e nella cultura operistica e sinfonica italiana.

È apparso, comunque, alla Corte auspicabile - dette valutazioni sono state riportate anche in sede di audizione parlamentare (vedi *infra*) - 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 ha assunto 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.

Le Casse previdenziali professionali private

L'attività di controllo sulle Casse previdenziali privatizzate, che sono incluse nell'elenco dell'Istat delle amministrazioni pubbliche, è proseguita anche nel 2018 con riguardo alla loro rilevante funzione di pubblico interesse, che le rende partecipi del complessivo sistema previdenziale obbligatorio sul quale lo Stato continua ad esercitare la propria vigilanza.

Nelle relazioni sui singoli enti e nelle audizioni svolte sui temi previdenziali, la Corte, attraverso la Sezione di controllo sugli enti, fornisce al Parlamento elementi di conoscenza e valutazione sull'andamento delle gestioni e sullo "stato di salute" di tale settore.

L'attenzione alla sostenibilità della gestione nell'arco temporale dell'esercizio di riferimento e nella prospettiva di medio e lungo periodo ha costituito il punto di osservazione caratteristico dei referti della Corte.

L'esame del rapporto fra le entrate da contribuzioni degli iscritti e prestazioni erogate ha confermato per la maggior parte delle casse, proiezioni attuariali in sostanziale equilibrio, con riferimento anche all'apporto compensativo derivante dalla gestione del patrimonio e dagli investimenti.

Si registrano, tuttavia, per talune di esse elementi di forte criticità dovuti prevalentemente alla tendenza costante della flessione del livello di copertura delle prestazioni previdenziali da parte delle sole entrate contributive, fenomeno legato anche al minore ingresso di nuove forze di lavoro rispetto ai pensionamenti. Tale situazione ha determinato la necessità dell'adeguamento delle aliquote di contribuzione alle mutate condizioni di contesto.

Sul versante del monitoraggio della composizione degli *asset* patrimoniali, che sono posti a garanzia della sostenibilità a lungo termine della gestione, in attesa dell'adozione del regolamento attuativo del d.l. 6 luglio 2011, n. 98, in materia di investimento delle risorse finanziarie degli enti previdenziali, la Sezione ha rinnovato l'invito alla prudenza nella scelta degli strumenti di investimento e al loro necessario collegamento ai fini istituzionali, di natura pubblicistica, che caratterizzano questi enti.

Peraltro, si rileva come alcune Casse abbiano emesso specifiche regolamentazioni in risposta all'esigenza, prospettata nell'art. 3, c. 3, del d. lgs. 30 giugno 1994, n. 509, che siano predeterminati dagli enti previdenziali *"i criteri di individuazione e di ripartizione del rischio nella scelta degli investimenti"*.

Norme volte alla tutela delle somme di denaro e degli strumenti finanziari di pertinenza delle Casse professionali sono state di recente introdotte anche dall'art. 1, c. 182, l. 27 dicembre 2017, n. 205, (legge di bilancio per il 2018) che sanciscono, tra l'altro, che i valori e le disponibilità affidati ai gestori costituiscano in ogni caso patrimonio separato e autonomo e non possano essere distratti dal fine al quale sono stati destinati, né formare oggetto di esecuzione od essere coinvolti nelle procedure concorsuali che riguardano il gestore.

Molte casse privatizzate, avvalendosi della facoltà prevista dal d.l. 24 aprile 2014, n. 66 (convertito nella l. 23 giugno 2014, n. 89), in luogo dell'assolvimento della normativa vigente in materia di contenimento della spesa pubblica, 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.

Sul tema è intervenuto il legislatore che, con l'art. 1, c. 183, della predetta legge di bilancio per il 2018, ha stabilito che agli enti di diritto privato di cui ai citati dd. lgs. nn. 509/1994 e 103/1996 non si applicano, a decorrere dall'anno 2020, le norme di contenimento delle spese previste a carico degli altri soggetti inclusi nell'elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato, ferme restando, in ogni caso, le disposizioni che recano vincoli in materia di personale.

4. Le audizioni parlamentari

La Sezione è spesso impegnata in audizioni su temi di particolare rilievo. Nel corso delle sedute dinanzi alle competenti Commissioni parlamentari vengono

presentati, dalla Sezione, documenti ampiamente illustrativi delle tematiche d'interesse e vengono sentiti il Presidente ed alcuni magistrati della Sezione stessa, i quali forniscono specifici elementi di valutazione in ordine agli argomenti trattati. In particolare, nel 2018 si è svolta l'audizione sulla gestione finanziaria delle Fondazioni lirico-sinfoniche, presso la 7^a Commissione Istruzione pubblica, beni culturali, ricerca scientifica, spettacolo e sport - Senato della Repubblica.

In tale audizione la Sezione ha avuto modo di evidenziare un quadro d'insieme delle 14 Fondazioni liriche che appare alquanto eterogeneo, ma sufficientemente rappresentativo delle difficoltà dell'intero settore. Per la grande maggioranza delle Fondazioni, il *deficit* patrimoniale si presenta come una carenza che i soci fondatori (in particolare Regioni ed enti locali) dovrebbero valutare di sanare al più presto.

L'altra criticità riguarda l'esposizione debitoria: per le 9 fondazioni soggette a piani di rientro l'indebitamento è ora soprattutto nei confronti dello Stato, considerati i prestiti a valere sul Fondo di rotazione che hanno consentito di ridurre considerevolmente i debiti verso il sistema bancario. Vi sono comunque anche debiti consistenti verso i fornitori e non di rado verso il personale.

In conclusione, nell'ambito delle valutazioni della Corte, l'analisi degli andamenti gestionali di questi anni sembra suggerire un ripensamento complessivo del sistema delle fondazioni.

CAPITOLO VIII

CORTE DEI CONTI E SISTEMA DELLE AUTONOMIE

1. Profili generali

La Sezione delle autonomie esercita un ruolo di rilievo istituzionale fondamentale per il corretto funzionamento del sistema di finanza pubblica, attraverso l'elaborazione di referti, linee guida e deliberazioni d'indirizzo ed orientamento sulle più significative problematiche della finanza regionale e locale.

I suoi apporti conoscitivi e la capacità di orientamento delle attività di controllo esercitate sul territorio rappresentano un ausilio indispensabile ai diversi livelli territoriali di governo per favorire una più efficace gestione delle risorse.

I compiti di coordinamento e d'indirizzo interpretativo che la Sezione 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, c. 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, assumono una valenza divulgativa di rilievo, in quanto contribuiscono all'interpretazione coerente ed uniforme delle norme di finanza territoriale e favoriscono la diffusione di elementi informativi e valutativi in ordine alle problematiche emergenti, quali quelle connesse al processo di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio, 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.

Il percorso intrapreso sulla via della riforma contabile e della razionalizzazione delle fonti informative - con l'avvio della Banca dati delle pubbliche amministrazioni (BDAP) di cui all'art. 13, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e la conseguente semplificazione degli oneri informativi a carico degli enti territoriali - ha reso necessario una qualificata e costante attività di monitoraggio della qualità delle informazioni contabili fornite dagli enti territoriali, attività che la Sezione delle autonomie conduce mediante un proprio sistema conoscitivo ("MONET") e che condivide con le altre Istituzioni preposte all'osservazione dei fenomeni di finanza territoriale.

Una valutazione generale delle politiche finanziarie e di bilancio delle autonomie territoriali nonché dei processi di raccordo tra lo Stato ed il sistema di finanza pubblica locale è offerta dalla Sezione con i referti al Parlamento, che si

giovano degli esiti dei controlli effettuati dalle Sezioni regionali e delle ricognizioni condotte, in termini comparativi, sul livello dei servizi fondamentali nei diversi ambiti applicativi d'interesse.

Nell'esercizio della funzione di referto al Parlamento, la Sezione delle autonomie ha riferito, nel corso del 2018, sugli andamenti generali della finanza degli enti locali nel primo anno di applicazione della contabilità armonizzata (deliberazione n. 4/2018/FRG).

Alla relazione sulla gestione finanziaria si sono affiancati quattro referti monotematici che hanno indagato specifici settori di interesse, quali l'andamento della consistenza e della spesa del personale delle Regioni a statuto ordinario e speciale (comprese le Province autonome) e degli enti locali nel triennio 2014-2016 (deliberazione n. 17/2018/FRG), nonché il tema degli organismi partecipati dagli enti territoriali (deliberazione n. 23/2018/FRG). A questi si sono aggiunti il referto sulla gestione finanziaria dei servizi sanitari regionali per l'esercizio 2016 (deliberazione n. 3/2018/FRG) ed il referto sul sistema dei controlli interni degli enti locali per gli anni 2015-2016 (deliberazione n. 13/2018/FRG). Si tratta, per questi ultimi, di temi inseriti in passato nell'ambito dei referti generali sulla finanza regionale e locale, che hanno trovato una collocazione autonoma al fine di dare opportuna evidenza al percorso di attuazione di due sistemi di gestione nevralgici, a presidio del diritto alla salute, l'uno, e degli equilibri finanziari delle Amministrazioni locali, l'altro.

Nell'ambito della funzione di coordinamento sono state approvate le "linee guida" per le relazioni dei collegi dei revisori dei conti di Comuni, Città metropolitane e Province sui bilanci di previsione per gli esercizi 2018-2020 (deliberazione n. 8/2018/INPR) e sui rendiconti per l'esercizio 2017 (deliberazione n. 16/2018/INPR); nonché di Regioni e Province autonome sui bilanci di previsione per gli esercizi 2018-2020 (deliberazione n. 9/2018/INPR) e sui rendiconti per l'esercizio 2017 (deliberazione n. 10/2018/INPR). Altre "linee guida" hanno riguardato le relazioni dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome sul sistema dei controlli interni e sui controlli effettuati nell'anno 2017 (deliberazione n. 11/2018/INPR), nonché le relazioni annuali del Sindaco dei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, del Sindaco delle Città metropolitane e del Presidente delle Province sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni nell'esercizio 2017 (deliberazione n. 14/2018/INPR). Infine, sono state approvate le nuove "linee guida" per le relazioni dei collegi sindacali degli enti del Servizio sanitario nazionale sul bilancio d'esercizio 2017 (deliberazione n. 12/2018/INPR). A queste, si è aggiunta la revisione delle precedenti "linee guida", approvate con deliberazione n. 16/2012/INPR, per l'esame del piano di riequilibrio finanziario pluriennale e per la valutazione della sua congruenza (ex art. 243-*quater*, Tuel), esitata nella deliberazione n. 5/2018/INPR.

L'opera di orientamento svolta attraverso l'attività nomofilattica e la predisposizione di linee d'indirizzo si è realizzata attraverso la risoluzione di nove questioni di massima (deliberazioni nn. 2-6-7-15-18-19-20-21-24/2018/QMIG) e di una delibera recante linee di indirizzo per il corretto adempimento, da parte degli enti territoriali, delle disposizioni di cui all'art. 20, del decreto legislativo 19 agosto

2016, n. 175 in tema di revisione periodica delle partecipazioni societarie (deliberazione n. 22/2018/INPR).

2. Collaborazioni e tavoli interistituzionali

L'approccio al nuovo sistema contabile armonizzato – dirompente rispetto alla solida tradizione dei precedenti schemi e regole contabili – ha reso necessario l'avvio, nonostante il lungo periodo di sperimentazione, di una fase di accompagnamento degli enti nell'attuazione delle regole di contabilità armonizzata. Ciò anche in ragione del processo di unificazione e razionalizzazione dei sistemi informativi in uso, che ha impegnato la Sezione in un intenso lavoro di monitoraggio e di orientamento svolto attraverso la qualificata partecipazione ai tavoli interistituzionali. In tale ambito, è stata promossa la veicolazione di indirizzi operativi nell'applicazione delle regole tecnico-contabili, per il superamento delle incertezze, il miglioramento della qualità dei dati e la semplificazione degli oneri informativi in capo agli enti, con positive ricadute sia sulle funzioni di controllo sia sulle attività di supporto ai processi decisionali.

Nel 2018, la Sezione ha realizzato proficue sinergie in sede di Commissione e Tavoli di lavoro Arconet-MEF/Corte dei conti costituiti per lo studio delle problematiche relative all'adeguamento, alle normative sopravvenute, dei principi applicati dell'armonizzazione contabile introdotti dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118. In quest'ambito, particolare rilievo hanno assunto le questioni relative alle modalità di registrazione nella contabilità degli enti territoriali delle spese di progettazione e del relativo fondo pluriennale vincolato, a seguito delle modifiche intervenute nella disciplina dettata dal codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50.

Nei primi mesi dell'anno, le attività, avviate l'anno precedente, relative al "Tavolo per la contabilità economico-patrimoniale", hanno consentito lo sviluppo di indicatori di coerenza testati sul campo attraverso la loro concreta applicazione ad un campione di bilanci estratti da "BDAP". Al "Tavolo della contabilità per i piccoli Comuni" è stata individuata, invece, la struttura del nuovo documento unico di programmazione per i Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti.

Analogamente, sul fronte degli organismi partecipati dagli enti territoriali si è intensificata la cooperazione con la struttura di monitoraggio e controllo delle partecipazioni pubbliche istituita presso il Dipartimento del Tesoro, con significativi progressi nel lavoro di ricognizione delle partecipazioni societarie a norma degli artt. 20 e 24 del d.lgs. n. 175/2016. Per il coordinamento delle iniziative da adottare al fine di adeguare i sistemi informativi dell'Istituto, è stato costituito, al proprio interno, un gruppo di lavoro congiunto ("MO.PA") tra la Sezione delle autonomie e la Direzione generale sistemi informativi automatizzati (decreto SG n. 29 del 29/1/2018).

Nell'ambito del "Comitato di indirizzo e coordinamento concernente la collaborazione e l'interscambio di informazioni finalizzate all'attività statistica e di ricerca scientifica", che vede coinvolti rappresentanti della Sezione delle autonomie, delle Sezioni riunite e dell'Istat, prosegue il confronto diretto a monitorare il processo di acquisizione dei dati di bilancio in BDAP e verificare la corretta applicazione della contabilità finanziaria ed economico-patrimoniale, anche, allo scopo di fornire adeguate risposte alle richieste di Eurostat.

Un ulteriore Tavolo tecnico è stato costituito tra i rappresentanti del MEF, della Conferenza delle Regioni e della Corte dei conti in attuazione dell'art. 1, c. 810, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, con il compito di valutare gli effetti dello strumento del debito autorizzato e non contratto di cui all'art. 40 del d.lgs. n. 118/2011, in termini di rilancio degli investimenti, di minori oneri finanziari e di chiarezza della gestione contabile. Gli esiti di tale attività sono stati sottoposti anche all'esame della Commissione Arconet per la modifica dei principi contabili conseguenti all'introduzione nell'ordinamento del nuovo istituto del debito autorizzato e non contratto.

3. 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, svolge la sua peculiare azione di coordinamento attraverso l'attività nomofilattica e la predisposizione di linee d'indirizzo, con le quali tende a favorire l'attuazione uniforme della legge e salvaguardare la tendenziale omogeneità delle pronunce in sede regionale di controllo. Ai fini del coordinamento della finanza pubblica, la Sezione elabora, altresì, le "linee guida" per la predisposizione delle relazioni degli organi di revisione di Regioni, enti locali ed enti del Servizio sanitario nazionale sui bilanci di previsione e sui rendiconti consuntivi nonché delle relazioni annuali sul funzionamento dei controlli interni, attraverso le quali la Corte esercita la propria attività di indirizzo e di controllo finanziario e contabile sulla gestione delle Autonomie locali e delle Regioni ai sensi dell'art. 7, c. 7, l. n. 131/2003.

Linee guida

Le "linee guida" rappresentano un consolidato strumento d'indirizzo e di coordinamento, che sin dal 2006 – con l'entrata in vigore della legge 23 dicembre 2005, n. 266 – ha consentito di uniformare le relazioni degli organi di revisione degli enti locali e del Servizio sanitario nazionale. Il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, ne ha ampliato l'ambito di applicazione, estendendo il perimetro soggettivo alle Regioni ed introducendo una nuova tipologia di controllo sulle relazioni riguardanti il funzionamento dei controlli interni dei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, delle Città metropolitane e delle Province (art. 1, c. 6, d.l. n. 174/2012 e art. 148, d.lgs. n. 267/2000 - TUEL).

Con riguardo a quest'ultima tipologia di controllo, si evidenzia il *restyling* dello schema di relazione sui controlli interni, il quale, pur conservando le principali caratteristiche di forma e contenuto delineate dalle "linee guida" approvate negli anni precedenti, prevede sostanziali innovazioni nella struttura del questionario, che compendia i quesiti comuni a più tipologie di controllo, secondo una prospettiva sinergica degli adempimenti di carattere organizzativo e funzionale. Al fine di ottenere un quadro informativo più puntuale e particolareggiato, utile a favorire l'emersione delle reali criticità del sistema dei controlli interni e delle corrispondenti gestioni, sono stati introdotti nuovi quesiti e precisati quelli già utilizzati nei questionari adottati in precedenza per assicurare una maggiore omogeneità e comparabilità dei dati raccolti.

Nuove indicazioni - dirette alla Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali - sono state fornite in merito alla corretta applicazione della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale ex art. 243-*quater* TUEL, secondo lo schema introdotto dall'art. 3, c. 1, lett. r), del d.l. n. 174/2012, che prevede l'adozione di "linee guida" deliberate dalla Sezione delle autonomie ai fini di un esame del piano di riequilibrio che garantisca la sostanziale omogeneità delle valutazioni e conclusioni istruttorie. Si tratta di un aggiornamento degli indirizzi già approvati con deliberazione n. 16/2012/INPR, necessitato dai ripetuti interventi normativi, i quali, incidendo sia sul profilo procedimentale che sugli aspetti sostanziali della misura di risanamento, hanno richiesto una più esatta perimetrazione delle situazioni di sofferenza finanziaria suscettibili di ricorso al piano di riequilibrio, distinguendo tali situazioni da quelle riconducibili all'area di applicazione degli ordinari istituti di ripiano del disavanzo ex art. 188 TUEL.

Pronunce di indirizzo e di orientamento

La funzione di coordinamento della Sezione si completa con l'opera di orientamento interpretativo svolta nell'ambito dell'attività nomofilattica e di predisposizione di linee d'indirizzo.

La "nomofilachia del controllo" è assegnata alla Sezione (art. 6, c. 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 di applicazione di norme che coinvolgono l'attività delle Sezioni centrali di controllo (art. 17, c. 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 estesa, ai sensi dell'art. 10-*bis* del decreto legge 24 giugno 2016, n. 113, convertito dalla legge 7 agosto 2016, n. 160, alle componenti rappresentative degli enti territoriali.

Sulla scorta della richiamata disposizione, l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI) ha rivolto al Presidente della Corte dei conti, nel luglio 2018, una richiesta di parere riguardante le modalità di copertura finanziaria dei debiti fuori bilancio e, in particolare, di come debba essere imputata contabilmente la relativa spesa in funzione della scadenza dell'obbligazione giuridica, tenuto conto delle regole dettate dall'armonizzazione contabile. Le tematiche connesse alla copertura dei debiti fuori bilancio, in effetti, hanno suscitato un rinnovato interesse, anche in relazione ai disavanzi sanitari regionali e ai correlati obblighi di accantonamento. La Sezione si è pronunciata su tali questioni con deliberazioni nn. 21 e 24/2018/QMIG.

Resta di grande interesse il tema dei vincoli e dei limiti alla spesa, con speciale riguardo a quella del personale e ai compensi professionali, agli oneri contributivi, ai contratti di lavoro flessibile, alla portata applicativa dei limiti quantitativi all'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento economico accessorio del personale.

A tale riguardo, la Sezione ha avuto modo di ribadire il principio secondo il quale l'inerenza delle questioni di massima alla contabilità pubblica va stabilita anche in negativo, poiché la funzione consultiva deve essere resa senza interferire

con le funzioni requirenti e giurisdizionali della Corte dei conti o di altra magistratura, al fine di scongiurare il rischio che le pronunce adottate in sede consultiva o nomofilattica siano strumentalmente richieste e fatte valere per elidere o attenuare posizioni di responsabilità, tali da condizionare l'esito di procedimenti in sede giudiziaria. Sono, pertanto, da ritenersi estranee alla materia della contabilità pubblica le questioni i cui profili contabili risultino secondari o, comunque, aggiuntivi e residuali rispetto ad altri profili che richiedano decisioni da prendere nelle sedi giurisdizionali competenti (deliberazione n. 7/2018/QMIG).

Sempre dibattuta la problematica degli incentivi ai dipendenti delle amministrazioni territoriali nel settore delle opere pubbliche (cfr. deliberazione n. 6/2018/QMIG), settore la cui disciplina, spesso, si intreccia con i temi di finanza pubblica e con i vincoli posti al complessivo trattamento economico accessorio dei dipendenti degli enti pubblici.

Nell'ambito delle attività di indirizzo e di orientamento si è rilevata l'esigenza, una volta conclusa la revisione straordinaria delle partecipazioni societarie, di fornire agli enti territoriali ed ai relativi organi di revisione indicazioni sull'applicazione della revisione periodica ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. n. 175/2016. In proposito, si rammenta che l'art. 24 del d.lgs. n. 175/2016 aveva posto a carico delle amministrazioni pubbliche, titolari di partecipazioni societarie, l'obbligo di effettuare una ricognizione delle quote detenute, direttamente ed indirettamente, finalizzata ad una loro razionalizzazione nei casi previsti dallo stesso art. 20. In quella sede, la Sezione delle autonomie aveva deliberato proprie linee di indirizzo (deliberazione 21 luglio 2017, n. 19/INPR), che hanno necessitato di un aggiornamento – quanto a tempi e modalità dell'adempimento – tenuto conto della continuità tra la revisione straordinaria e quella ordinaria annuale (deliberazione n. 22/2018/INPR).

4. Attività di referto

La Sezione delle autonomie esercita la propria funzione di referto al Parlamento, ai sensi dell'art. 3, c. 6, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e dell'art. 13 del decreto-legge 22 dicembre 1981, n. 786 (convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 1982, n. 51), nonché definiti dall'art. 7, c. 7, l. n. 131/2003.

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 2018, oltre alle consuete analisi d'insieme, sono state effettuate indagini monotematiche su temi di particolare interesse.

Relazione sulla gestione finanziaria dei Servizi sanitari regionali per l'esercizio 2016

La relazione, approvata con deliberazione n. 3/SEZAUT/2018/FRG, ha inteso dare opportuna evidenza ad un settore che presidia il diritto alla salute e impegna la parte preponderante delle risorse regionali. I dati esaminati sono riferiti all'esercizio 2016, i quali vengono confrontati con il quadriennio precedente, e, in alcuni casi, con archi temporali più ampi, ove ritenuto utile. L'indagine ha confermato la stabilizzazione della spesa sanitaria, che registra un tasso di incremento annuo piuttosto contenuto, nonché la relativa economicità del SSN a confronto con i principali Paesi OCSE. Risulta ridotta la spesa per investimenti, con un trend in

discesa, come rilevato dai dati di contabilità nazionale (da 4,2 mld del 2009 a 2 mld circa nel 2016) e dalle analisi svolte sullo stato patrimoniale e sui flussi di cassa (l'incidenza dei pagamenti in c/capitale sul totale pagamenti del comparto scende dal 2% del 2012 all'1,2% del 2016). In flessione anche il deficit della sanità (6 mld circa nel 2006, meno di 1 mld nel 2016) e i debiti verso i fornitori, anche se permangono gli oneri per interessi per ritardati pagamenti e l'utilizzazione di anticipazioni di tesoreria (peraltro, in netta diminuzione). Aumentano, invece, le disponibilità liquide a fine esercizio, sintomo di una limitata fluidità nelle procedure di pagamento. Si registrano ancora ritardi nella determinazione annuale del Fondo sanitario nazionale e nella ripartizione delle risorse destinate al Servizio sanitario, con riflessi sulla programmazione delle spese da parte delle Regioni e sulla possibilità di una completa e tempestiva rappresentazione, anche da un punto di vista contabile, della gestione nei bilanci regionali. Restano da definire le regole per l'omogenea integrazione del conto consolidato sanitario con il conto generale della Regione, così da poter addivenire ad una più adeguata valutazione dei conti regionali.

Relazione sugli andamenti della gestione finanziaria degli enti locali nel primo anno di applicazione della contabilità armonizzata - Esercizio 2016

La relazione, approvata con deliberazione n. 4/2018/FRG, ha inteso mettere in luce gli andamenti della gestione finanziaria delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel primo anno di applicazione della contabilità armonizzata, a partire dal quale hanno cessato di avere applicazione le norme concernenti il patto di stabilità interno. La Sezione ha dato conto delle ragioni che hanno limitato l'ambito delle analisi finanziarie, riconducibili alle difficoltà di acquisizione telematica dei dati di bilancio e rendiconto derivanti dalla fase di avvio del nuovo sistema informativo BDAP.

Sul fronte degli investimenti, la dinamica della spesa si presenta debole, anche a causa dell'elevato *stock* di debito delle amministrazioni locali che grava sulla spesa corrente in termini di restituzione di interessi e quota capitale.

L'indagine sulla gestione dei residui ha evidenziato, sia per i Comuni che per gli enti di area vasta, perplessità in merito agli elevati volumi di residui di nuova formazione sul versante sia attivo che passivo, ancorché in un contesto di rallentata crescita; ciò appare sintomatico di applicazioni poco corrette della riforma, in grado, ove perduranti nel tempo, di pregiudicarne significativamente gli effetti benefici sotto il profilo della trasparenza e dell'attendibilità delle risultanze contabili. Il timore espresso è che si possa rideterminare un nuovo accumulo di residui contabilizzati in difformità dalle regole di imputazione dell'obbligazione all'esercizio di pertinenza.

Dai dati relativi ai risultati di amministrazione emerge che l'87% dei 3.779 Comuni esaminati ha chiuso il rendiconto in avanzo o in pareggio.

Il ricorso alle procedure di riequilibrio finanziario pluriennale, invece, è concentrato prevalentemente negli enti del Centro-Sud.

Relazione sul sistema dei controlli interni degli enti locali. Anni 2015-2016

Con delibera n. 13/2018/FRG la Sezione ha fatto il punto sul percorso di attuazione del sistema dei controlli interni degli enti locali tenuti alla compilazione della relazione annuale da adottare sulla base delle "linee guida" previste dall'art. 148 del d.lgs. n. 267/2000 (TUEL).

Dagli esiti del monitoraggio è emerso un quadro dei controlli in rapida evoluzione, la cui applicazione mostra talune difficoltà operative spesso indotte da “resistenze culturali”. In particolare, si sono rilevati diffusi ritardi nell’attuazione nei controlli sulla qualità dei servizi e scarsa attenzione per il controllo strategico e per quello sulle partecipate, benché entrambi risultino migliorati. Modelli attuativi eterogenei si evidenziano, invece, nei controlli sugli equilibri finanziari, per i quali solo un terzo degli enti monitorati dimostra di aver istituito un effettivo sistema di controlli. Per contro, si registra la pressoché totale attivazione dei controlli di regolarità amministrativa e contabile, nonché dei controlli di gestione. In crescita la tendenza dei dirigenti a non assumere le opportune azioni correttive individuate dai *report* del controllo di gestione o dalle risultanze dei controlli successivi di regolarità amministrativa.

Nonostante le riscontrate difficoltà, appare innegabile il miglior funzionamento del sistema rispetto agli anni precedenti. La ricognizione dello “stato dell’arte” ha offerto, comunque, l’occasione per ribadire come il buon funzionamento dei controlli interni costituisca una priorità per la sana gestione dell’ente, “una sorta di postazione privilegiata che permette di osservare, valutare e correggere le attività controllate, indirizzandole al risultato più efficace”.

La spesa per il personale degli enti territoriali. Profili quantitativi e qualitativi della spesa per il personale di Regioni/Province Autonome, Province/Città Metropolitane e Comuni nel triennio 2014-2016

Dal referto approvato con deliberazione n. 17/2018/FRG, è emerso come il settore delle “Autonomie territoriali” occupi, complessivamente, circa 487.000 unità, distribuite tra personale dirigente, segretari comunali/provinciali, direttori generali e personale con qualifica non dirigenziale. Di esse circa 39.000 unità (pari all’8% del totale) hanno un contratto di lavoro flessibile.

Nel 2016, la spesa totale – al netto di quella relativa ai contratti di lavoro flessibile – ammonta a circa 13,7 mld (di cui 2,7 mld per le Regioni, 1 mld per le Province e le Città metropolitane e 10 mld per i Comuni). La spesa media per dipendente regionale ammonta a 33.932 euro, a fronte di 27.697 euro relativi al dipendente comunale e di 27.816 euro per il dipendente provinciale. La spesa media per il personale dirigente è di 81.535 euro nei Comuni, 87.591 euro nelle Regioni e 97.072 euro nelle Province.

Sono emerse 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 2014-2016, la cui distribuzione, all’interno del comparto “Funzioni locali”, è stata rimodulata per effetto del riassorbimento del personale degli enti di area vasta.

La distribuzione non uniforme del personale sul territorio nazionale presenta punte di maggiore concentrazione in particolari aree territoriali. Tale circostanza si riflette anche sul rapporto di incidenza tra dipendenti e dirigenti che, ove inferiore alla media nazionale, riferisce di un’eccessiva verticalizzazione delle carriere, mentre è indicativo di un’ottimale organizzazione del lavoro se superiore alla media, ad esclusione dei casi in cui il valore elevato sia associato ad elevate platee di dipendenti.

Gli organismi partecipati dagli enti territoriali

L'indagine, approvata con deliberazione n. 23/2018/FRG, è riferita al complesso degli organismi partecipati da regioni ed enti locali, a prescindere dalla forma giuridica d'impresa (società, fondazioni, consorzi, ecc.). Nel referto sono stati esaminati i risultati delle relative gestioni, anche in rapporto con i movimenti contabili (entrate e spese) intercorrenti con gli enti territoriali, per mettere in luce la proficuità delle aziende pubbliche e le ricadute complessive sulla finanza territoriale.

Dagli elementi acquisiti dalle Sezioni regionali è apparso evidente come la devoluzione a società partecipate dell'attuazione delle politiche di sviluppo regionali abbia sottratto al controllo delle Regioni un crescente flusso di danaro, con ipotizzabile delega di decisioni politiche.

Gli organismi operanti nei servizi pubblici locali sono soltanto il 37,21% del totale, pur rappresentando il 73,17% del valore della produzione complessivo. Il maggior numero (62,79%) rientra nel novero di quelli che svolgono servizi convenzionalmente definiti "strumentali". Si conferma la prevalenza degli affidamenti diretti: nonostante la rigidità dei presupposti per derogare ai principi della concorrenza, su un totale di 15.139 affidamenti, le gare con impresa terza sono soltanto 828 e gli affidamenti a società mista, con gara a doppio oggetto, 146.

L'indagine ha messo a confronto i risultati conseguiti dagli organismi interamente pubblici (n. 1.917) con quelli del totale esaminato (n. 5.776). A livello aggregato, si è registrata una netta prevalenza degli organismi in utile, ma, in alcune regioni, le perdite d'esercizio sono risultate in larga misura superiori, soprattutto in quelli a partecipazione totalitaria.

La gestione finanziaria ha dimostrato una netta prevalenza dei debiti sui crediti in tutti gli organismi esaminati. Nel complesso, i debiti ammontano a 104,41 miliardi, di cui circa un terzo è attribuibile, in sostanza, alle partecipazioni totalitarie.

L'incidenza dei contratti di servizio e delle altre tipologie di erogazione nella formazione del fatturato ha contribuito ad evidenziare l'impatto delle esternalizzazioni sui bilanci degli enti soci, che assume proporzioni rilevanti nelle partecipazioni totalitarie (75,36%, laddove l'incidenza degli impegni nel totale degli organismi osservati si riduce al 39,81%).

Un *focus* è stato dedicato alle situazioni di eccedenza delle erogazioni rispetto al valore della produzione, maggiorato dell'imposta sul valore aggiunto; situazioni che appaiono fisiologiche in caso di risultati di esercizio negativi (da cui scaturiscono oneri per copertura perdite o per ricapitalizzazioni), mentre risultano poco comprensibili se associate a bilanci in utile.

Dagli esiti della revisione straordinaria ai sensi dell'art. 24 del d.lgs. n. 175/2016 – dettagliata per singola società – è emerso che il 37,35% versa in condizioni tali da richiedere un intervento di razionalizzazione da parte dell'ente proprietario.

CAPITOLO IX

ATTIVITÀ DELLE SEZIONI REGIONALI DI CONTROLLO

1. Profili generali

In un contesto ordinamentale caratterizzato da una pluralità di livelli di governo territoriale, ciascuno dotato di propria autonomia finanziaria e, conseguentemente, titolare della gestione di risorse finanziarie pubbliche, la Corte dei conti, attraverso le Sezioni regionali di controllo, svolge un ruolo fondamentale nel garantire l'equilibrio complessivo dei bilanci e la sostenibilità dell'indebitamento, anche nella prospettiva di consentire il rispetto degli obiettivi programmatici concordati in sede europea.

Le esigenze di riequilibrio della finanza pubblica, congiuntamente alle rilevanti modifiche apportate dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), hanno determinato un rafforzamento e un ampliamento delle funzioni assegnate alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, ad opera, in particolare, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213. In questo contesto, i controlli di regolarità e di legittimità sui bilanci degli enti territoriali, già esercitati a seguito dell'attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione, nelle forme e modalità di cui alle leggi 5 giugno 2003, n. 131 e 23 dicembre 2005, n. 266, hanno assunto rinnovata veste; accanto ad essi si sono accostati ulteriori compiti di controllo.

In esito a tale evoluzione, all'interno del perimetro delle competenze delle Sezioni regionali di controllo, possono individuarsi attività di tipo "obbligatorio e ricorrente", cui si accompagnano "altre forme di controllo". Nel primo insieme rientrano le attività 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, c. 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, c. 2, del d.l. n. 174/2012, modificato dall'art. 33, c. 2, lett. a), n. 1, del d.l. n. 91/2014); il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari dei consigli regionali (art. 1, c. 9 ss., del d.l. n. 174/2012); le verifiche sui bilanci di previsione e sui rendiconti degli enti locali (art. 3, c. 1, lett. e), del d.l. n. 174/2012, che ha introdotto l'art. 148-bis del TUEL); le verifiche sui piani di razionalizzazione periodica delle partecipazioni societarie degli enti pubblici di rispettiva competenza (art. 20, d.lgs. n. 175/2016); 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, c. 6, della legge 6 luglio 2012, n. 96); l'esame della relazione del sindaco, del Presidente della Provincia e del Presidente della Regione sul sistema dei controlli interni (art. 148 del TUEL e 1, c. 6, del d.l. n. 174/2012); la disamina della 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 di esse 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.

Nei seguenti paragrafi vengono riepilogate le principali pronunce adottate dalle Sezioni regionali di controllo per ambito di attività.

2. Controlli sulle Regioni

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, c. 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 ausiliarietà 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.

Sotto il profilo sostanziale, l'oggetto del giudizio di parificazione è costituito dal rendiconto regionale che deve essere scrutinato in una duplice prospettiva; da un lato, infatti, la Sezione regionale di controllo è chiamata a valutare l'attendibilità delle scritture contabili, ossia l'idoneità di queste ultime a riflettere i fatti gestionali accaduti nell'esercizio, fornendone una rappresentazione veritiera e corretta, nel rispetto delle regole e dei principi di rendicontazione (ai fini della complessiva valutazione di affidabilità del rendiconto è proseguita, nel 2018, la sperimentazione del metodo di campionamento basato sulla metodologia DAS - *Declaration d'assurance*). Dall'altro lato, il giudizio di parificazione deve essere rivolto alla valutazione della corretta definizione dei saldi finali e dell'equilibrio di bilancio, in una prospettiva non solo statica, alla data di riferimento del rendiconto, ma anche dinamica e tendenziale, consistente *"nella continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche"* (cfr. Corte cost., sentenza n. 250 del 2013).

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"*.

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. Infatti, sebbene teleologicamente collegate, la pronuncia di parificazione e la relazione, entrambe promananti dalla Sezione regionale di controllo, sono documenti dotati di autonomia sotto il profilo della ritualità, dell'oggetto e delle finalità: più in particolare, *«esse si diversificano per natura giuridica (la prima è un atto di controllo, anche se assunto dalla Corte con le formalità della giurisdizione contenziosa; l'altra è un atto di giudizio finalizzato all'informativa) e per funzione (la parifica acclara la veridicità e la regolarità della gestione; la relazione deve fornire all'organo legislativo i risultati del controllo eseguito sull'attività amministrativa e la gestione finanziaria globalmente considerata come comportamento effettivo dando una rappresentazione unitaria dell'intervento in funzione di verifica della politica dei risultati)»* (Sezioni riunite in speciale composizione n. 38/2014).

Nel 2018 dieci Sezioni regionali di controllo (Calabria, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Lombardia, Marche, Molise, Puglia, Toscana e Umbria) hanno adottato pronunce di parifica del rendiconto regionale per il 2017, seppur con osservazioni gestionali.

Le rimanenti Sezioni regionali, di seguito dettagliate, sono pervenute a pronunce più articolate:

- la Sezione di controllo per la Basilicata ha parificato il rendiconto regionale per l'esercizio 2016, con alcune eccezioni relative a due capitoli delle partite di giro e ad alcuni capitoli in entrata e in uscita variati in violazione del principio del limite autorizzatorio previsto dall'art. 39, c. 3, del d.lgs. n. 118/2011;

- le Sezioni riunite per la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, in esito ai riscontri e alle verifiche effettuati ed in accoglimento delle richieste del Pubblico Ministero, hanno parificato il Rendiconto generale della Provincia autonoma di Bolzano per l'esercizio 2017, nelle sue componenti del conto del bilancio e del conto del patrimonio, con esclusione di alcune poste contabili. Trattasi in particolare di 6 capitoli di spesa nella parte in cui afferiscono ad impegni e pagamenti delle indennità di funzione e di coordinamento a funzionari della Provincia senza incarico direttivo (per complessivi euro 825.788,05) con conseguenti effetti sulla misura della parte disponibile del risultato di amministrazione. In ordine a tali poste le Sezioni riunite hanno sollevato, con separata ordinanza n. 4/2018, questione di legittimità costituzionale. Le stesse Sezioni riunite hanno parificato il rendiconto generale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol per l'esercizio 2017, nelle sue componenti del conto del bilancio, del conto economico e dello stato patrimoniale, con alcune eccezioni relative, *inter alia*, all'accantonamento legato alle concessioni di credito nei confronti di Cassa del Trentino S.p.a., all'iscrizione nello stato patrimoniale iniziale della posta "immobilizzazioni in corso ed acconti" corrispondente ai residui passivi iscritti anche nei debiti e concernenti l'impegno di spesa per interventi di ristrutturazione del polo giudiziario di Trento ai sensi della l.r. n. 22/2015. Infine, le Sezioni riunite hanno parificato il rendiconto generale della Provincia autonoma di Trento per l'esercizio 2017, nelle sue componenti del conto del bilancio, del conto economico e dello stato patrimoniale, con esclusione di alcuni capitoli di spesa;
- la Sezione di controllo per la Campania ha adottato una pronuncia di parifica particolarmente articolata. In primo luogo, ha trattato in un unico giudizio i rendiconti relativi a due esercizi finanziari (2015 e 2016), riunendo le cause ai sensi delle disposizioni di cui all'art. 84 del codice di giustizia contabile (espressione del generale principio di "economia dei mezzi giuridici"), nonché sottolineando – sul piano sostanziale – la unicità della rendicontazione, nel quadro della ciclicità del bilancio. Al riguardo, è stata richiamata, come "precedente", l'attività di parificazione del rendiconto generale dello Stato, da parte delle Sezioni riunite della Corte dei conti nel 1961. La Sezione ha, quindi, adottato una pronuncia composita relativamente ad entrambi gli esercizi, parificando "con riserva" le risultanze di cassa e "parzialmente" il Conto del bilancio e dello Stato patrimoniale, con eccezione di alcune poste. Trattasi, per l'esercizio 2015: di alcune partite di spesa finanziate con quote del risultato di amministrazione "negative"; di poste di entrata attinenti ai residui attivi finali da "trasferimenti erariali" per difetto di adeguato riaccertamento; del quadro riassuntivo del risultato di amministrazione per l'importo dei minori residui attivi non parificati, del maggiore Fondo crediti di dubbia esigibilità, del maggiore Fondo rischi in relazione a debiti fuori bilancio di competenza dell'anno 2015; del prospetto di monitoraggio del Pareggio di bilancio 2015; del prospetto dimostrativo delle componenti di disavanzo e del ritmo di rientro previsto per le annualità successive. Le poste del Conto del bilancio 2016 escluse dalla parifica sono: poste passive concernenti il "perimetro sanitario", laddove non contabilizzano residui tecnici di destinazione; poste di entrata,

anch'esse indicate in parte motiva, attinenti ai residui finali da "partite in conto terzi", per difetto di titolo; quadro riassuntivo del risultato di amministrazione per l'importo dei minori residui attivi non parificati, del maggiore Fondo crediti di dubbia esigibilità, del maggiore Fondo rischi in relazione a debiti fuori bilancio di competenza dell'anno 2016; del prospetto di monitoraggio del Pareggio di bilancio 2016; del prospetto dimostrativo delle componenti di disavanzo e del ritmo di rientro previsto per le annualità successive; poste passive concernenti il trattamento accessorio del personale, per le quali è stato sospeso il giudizio e sollevata, con separata ordinanza n. 115/2018, questione di legittimità costituzionale;

- la Sezione di controllo per la Liguria ha parificato il Rendiconto generale della Regione Liguria per l'esercizio 2017, con esclusione: delle somme riportate nel conto di Bilancio a titolo di residui attivi iscritti al Titolo IX "*Entrate per contabilità speciali*", a causa della non corrispondenza tra le scritture contabili e la predetta posta di rendiconto, in conseguenza della mancata rendicontazione delle spese della gestione economale; della posta contabile dello Stato patrimoniale "DEBITI", alla voce "*debiti verso controllate*", in quanto non espone l'importo derivante dalla cessione degli immobili di proprietà della Regione e delle ASL ad ARTE Genova, destinata a copertura del disavanzo sanitario 2011, da riqualificarsi quale operazione di indebitamento; delle poste contabili dello Stato patrimoniale "IMMOBILIZZAZIONI" alla voce "Immobilizzazioni materiali", "fabbricati", in quanto non espone l'importo relativo a immobili cartolarizzati e alla voce "ATTIVO CIRCOLANTE", "altri crediti", per un importo relativo ai crediti cartolarizzati; del "Risultato d'amministrazione", nella misura in cui non espone apposito vincolo, discendente dal saldo differenziale dei flussi finanziari, positivi e negativi, generati dai contratti derivati; della somma accertata nel conto di Bilancio al Titolo VI "*Entrate per mutui passivi a pareggio del bilancio*", a causa della mancata esigibilità nell'esercizio 2017, con coevo effetto in eguale misura sul risultato di amministrazione. La Sezione, inoltre, con ordinanza n. 34/2018 ha sospeso il giudizio di parificazione sulle poste contabili riguardanti il salario accessorio del personale non dirigente, in attesa della definizione del giudizio di legittimità costituzionale, conseguente alla propria ordinanza di remissione n. 49 del 5 ottobre 2017 adottata nell'ambito del giudizio di parificazione relativo all'esercizio 2016. A seguito della chiusura del contenzioso costituzionale, con la pronuncia Corte cost. n. 149/2018, la Sezione ha adottato pronuncia di non parifica delle voci per le quali, nel 2016 e 2017, era stato sospeso il giudizio;
- la Sezione di controllo per la Sardegna, nel corso del 2018, ha parificato il rendiconto regionale relativo all'esercizio 2016. Il rendiconto per l'esercizio 2017 non è stato sottoposto a giudizio di parifica, in quanto il percorso di approvazione del documento si è prolungato, per via del protrarsi della procedura per l'approvazione del rendiconto del precedente esercizio. Al riguardo, si osserva che la legge di bilancio 2016 è stata dichiarata incostituzionale (sentenza Corte costituzionale n. 6/2017) e che ciò ha riverberato effetti sugli atti successivi del ciclo di bilancio. Il rendiconto per il 2017 è stato reso alla Sezione in data 9 agosto 2018;

- le Sezioni riunite per la Regione siciliana in sede di controllo hanno dichiarato regolare il conto del bilancio della Regione siciliana per l'esercizio finanziario 2017, con esclusione: della parte in cui omette l'accantonamento per Fondo rischi passività potenziali; del Fondo crediti di dubbia esigibilità; di alcune partite relative alle entrate, alle spese e ai residui. Hanno, inoltre, dichiarato non regolari il Conto economico e lo Stato patrimoniale. La pronuncia di parifica è stata impugnata da parte della Regione siciliana dinanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione che, in data 7 novembre 2018, hanno respinto il ricorso. Nel corso dell'iter di approvazione del Rendiconto generale per l'esercizio 2017 della Regione siciliana, la Giunta regionale ha sottoposto all'Assemblea Regionale Siciliana un atto difforme da quello oggetto di parifica da parte della Corte dei conti. Le Sezioni riunite, pertanto, con sentenza non definitiva n. 5/2018/SS.RR./PARI, hanno dichiarato l'ammissibilità di un nuovo giudizio di parifica sul Rendiconto generale della Regione per l'esercizio finanziario 2017, come riapprovato dalla Giunta regionale. In pari data, le Sezioni riunite hanno emesso l'ordinanza istruttoria n. 6/2018/SS.RR./PARI, in considerazione della circostanza che, nelle more del deposito della sentenza, la Giunta regionale aveva emesso la deliberazione n. 476 del 21 novembre 2018, con la quale era stata ritirata in autotutela la delibera n. 362 del 3 ottobre 2018, e confermata la precedente deliberazione n. 223 del 15 giugno 2018. Con l'ordinanza è stato, quindi, ordinato alla Regione siciliana di produrre in giudizio copia autentica della nuova delibera di Giunta n. 476/2018, nonché gli allegati al rendiconto con essa approvato e tutti gli allegati al disegno di legge approvato dall'Assemblea regionale siciliana;
- la Sezione di controllo per il Piemonte ha parificato il rendiconto generale della Regione Piemonte per l'esercizio 2017, con l'eccezione: a) delle componenti del risultato di amministrazione relativamente alla quota residua del disavanzo al 31 dicembre 2014 ancora da recuperare, nonché alla quota residua del disavanzo da ricognizione straordinaria dei residui ancora da recuperare; b) 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 2016;
- la Sezione di controllo per il Veneto ha parificato il rendiconto generale della Regione per l'esercizio 2017, ad eccezione della posta del conto del bilancio, relativa al canone di locazione finanziaria ed oneri accessori per l'acquisto del compendio immobiliare denominato "ex Palazzo compartimentale FF.SS";
- particolarmente complessa è la situazione della rendicontazione della Regione Abruzzo per effetto dei ritardi accumulati dall'Amministrazione, nonché del susseguirsi di due giudizi di costituzionalità. Nel corso del 2018, a seguito delle pronunce della Corte costituzionale (sentenze n. 89/2017 e n. 49/2018), la Regione Abruzzo ha riavviato l'attività di rendicontazione, trasmettendo alla Sezione i consuntivi relativi alle annualità 2013, 2014, 2015 e 2016. In merito all'esercizio 2013, particolare rilievo assume la deliberazione n. 120/2018/PARI con la quale la Sezione ha dichiarato l'irricevibilità della richiesta di riapertura del giudizio di parifica relativo al Rendiconto generale della Regione Abruzzo per l'esercizio 2013 e la contestuale estinzione del

giudizio sospeso a seguito della delibera del 26 febbraio 2016, n. 39/2016/PARI. La Sezione perviene a tale conclusione sulla base del presupposto che con l'adozione della pronuncia resa in sede di giudizio di parificazione termina la competenza della Corte dei conti sulla proposta di legge di rendiconto. Rimane in capo alla Regione, nell'ambito del procedimento di approvazione legislativa, l'onere di dare esecuzione alle prescrizioni formulate dalla Corte. Eventuali contestazioni di tali statuizioni possono essere effettuate dalla Regione attraverso lo strumento dell'impugnazione innanzi alle Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, nel rispetto dei termini decadenziali di legge. Lo spirare del termine d'impugnazione e l'avvenuta approvazione del Rendiconto con legge regionale determinano il consolidamento delle statuizioni rese dalla Corte dei conti in sede di parificazione. Tale circostanza non può essere messa in discussione da eventi sopravvenuti, quali la successiva declaratoria di incostituzionalità della legge approvativa del rendiconto. Quest'ultima, infatti, non determina l'effetto di riaprire il giudizio di parificazione innanzi alla Sezione regionale di controllo, la cui pronuncia ha *medio tempore* acquisito forza di giudicato, ma comporta la riemersione del potere/dovere della Regione di definire la rendicontazione mediante una nuova legge. Con recente legge regionale, in corso di pubblicazione, è stato approvato dal consiglio regionale il rendiconto generale per l'esercizio 2013. In relazione alle successive annualità, la Sezione di controllo, con le deliberazioni n. 130/2018 e n. 143/2018, ha statuito di estendere al 2015 il campionamento dei capitoli effettuato con riferimento al 2014, nonché ha selezionato il campione di residui attivi ed economie vincolate da sottoporre a controllo. Sono state, quindi, avviate le attività istruttorie propedeutiche ai giudizi di parificazione relativi ai rendiconti per gli esercizi 2014 e 2015.

Per la Valle d'Aosta, in mancanza di una specifica norma di attuazione dello statuto regionale, la Sezione non procede al giudizio di parificazione del rendiconto regionale.

Relazioni sulle coperture finanziarie delle leggi regionali

Nell'ambito del rafforzato quadro di controlli sulla finanza regionale e locale posto dal d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213, un ruolo di particolare rilievo assume l'analisi delle leggi emanate nell'anno, che ha ad oggetto l'individuazione degli oneri finanziari sottesi alle singole normative di spesa, la relativa quantificazione e la predisposizione di risorse adeguate a copertura.

Come ha evidenziato la Sezione Autonomie *"con tale strumento di controllo referente, finalizzato a garantire l'effettivo coordinamento della finanza pubblica ed il rispetto del principio del pareggio di bilancio sancito dal novellato art. 81 della Costituzione, la riforma mira soprattutto ad "arricchire il patrimonio conoscitivo" dei Consigli regionali su un tema, quello della copertura finanziaria e delle tecniche di quantificazione degli oneri previsti dalle leggi regionali, ad elevato tasso di tecnicismo finanziario-contabile"* (delibera n. 10/2013/INPR). La funzione di ausilio all'organo legislativo svolta dalla relazione sulla copertura è stata riconosciuta anche dalla Corte Costituzionale (sentenza n. 39 del 2014), secondo la quale l'attività di referto in materia svolta dalle Sezioni regionali

della Corte dei conti “risulta funzionale da un lato ad ampliare il quadro degli strumenti informativi a disposizione del Consiglio, per consentire [...] la formulazione di meglio calibrate valutazioni politiche del massimo organo rappresentativo della Regione, anche nella prospettiva dell’attivazione di processi di “autocorrezione” nell’esercizio delle funzioni legislative e amministrative (sentenza n. 29 del 1995; nonché sentenza n. 179 del 2007), e, dall’altro, a prevenire squilibri di bilancio” (tra le tante, sentenze n. 250 del 2013; n. 70 del 2012)”.

Anche nel 2018 la giurisprudenza delle Sezioni regionali di controllo in questa materia è stata copiosa, coprendo tutti gli aspetti rilevanti ai fini di dare attuazione al principio di copertura finanziaria delle spese. Al riguardo, le pronunce si sono spinte ad analizzare anche il quadro regolamentare regionale (rappresentato dai regolamenti di contabilità e dai regolamenti consiliari che disciplinano l’iter legislativo), al fine di fornire valutazioni in merito alla capacità dello stesso di garantire il rispetto del principio di copertura (Sezione regionale di controllo per il Lazio, deliberazione n. 60/2018/RQ).

La disamina nel merito delle pronunce adottate nel corso del 2018 mette in evidenza la persistenza di alcune criticità nella legislazione di spesa regionale. In sintesi, possono essere astratte quattro tipologie di problematiche.

La prima inerisce essenzialmente al concetto di legge onerosa ed al perimetro applicativo del principio di copertura finanziaria di cui all’art. 81, c. 3, Cost, in termini di: mancata indicazione ovvero indeterminatezza quantitativa degli oneri importati; di approvazione di leggi di spesa con copertura finanziaria assente ovvero non sostenibile “giuridicamente”, sull’assunto che la mancanza di onerosità della norma discenda dalla sua mancata attuazione in concreto. Al riguardo, si è messo in luce come, nel caso di coperture assicurate mediante variazioni compensative di precedenti autorizzazioni, debba operarsi una puntuale indicazione della effettiva disponibilità delle risorse oggetto di riduzione, in quanto non ancora impegnate (Sezione regionale di controllo per l’Emilia Romagna, deliberazione n. 155/2018).

La seconda riguarda le tipologie di coperture finanziarie individuate, in termini: di copertura finanziaria “non sostenibile” in concreto, perché in contrasto con specifiche prescrizioni e principi del vigente ordinamento contabile; di copertura finanziaria “non sufficientemente sicura” nel *quantum*, perché individuata in assenza del parametro essenziale, e cioè la preventiva quantificazione degli oneri da “coprire” (Sezione regionale di controllo per il Friuli Venezia Giulia, deliberazione n. 32/2018); di copertura finanziaria inadeguata, rispetto all’effettiva mole degli oneri importati e/o rispetto alla loro effettiva incisione, in termini di durata, sui cicli di bilancio regionale; di copertura finanziaria “postuma” rispetto alla legge che introduce il nuovo o maggiore onere, perché adottata non in via preventiva o contestuale alla legge onerosa ma in via successiva, tramite aggiustamenti emergenziali di bilancio (Sezione regionale di controllo per la Liguria, deliberazione n. 110/2018). Nella prospettiva della corretta quantificazione dell’onere e della relativa copertura, 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, mettendo in luce la necessità di maggiore coinvolgimento degli uffici amministrativi, che hanno, di solito, gli elementi utili per la loro costruzione e

la predisposizione di un adeguato presidio per la valutazione degli emendamenti (Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 196/2018/RQ).

La terza tipologia di criticità interessa, invece, la gestione della spesa “a valle” della sua approvazione legislativa, in termini di: anomalie nella dinamica di gestione delle autorizzazioni di spesa e delle relative variazioni e/o azzeramenti; anomalie nella dinamica di gestione degli atti di impegno; anomalie nella dinamica della gestione dell’autorizzazione all’indebitamento a copertura di spese.

Infine, la quarta criticità riguarda la qualità della legislazione di spesa, in termini di: tecnica di costruzione “lessicale” del contenuto e della portata della norma, suscettibile di ingenerare affidamento sull’attualità di benefici (e, quindi, oneri a carico del bilancio regionale) che in realtà risultano essere solo “programmati” dalla norma in questione; svuotamento e, quindi, abrogazione di fatto di norme di spesa, per effetto di leggi successive con cui si procede all’azzeramento “cumulativo ed indistinto” di una massa indistinta di autorizzazioni di spesa, riducendo la chiarezza e la trasparenza delle scelte allocative effettuate con legge (Sezione regionale di controllo per la Basilicata, deliberazione n. 31/2018).

Le competenti Sezioni regionali hanno, inoltre, posto in luce un ampio ricorso alle clausole di invarianza e neutralità finanziaria, spesso tendenti ad assumere carattere meramente di stile (*ex multis*, Sezione regionale di controllo per il Veneto, deliberazione n. 442/2018).

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 mira a garantire il corretto utilizzo delle risorse pubbliche, intercettando le 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. 91/2014, che recepisce in ogni caso un orientamento già fatto proprio dallo stesso organo giurisdizionale, poi investito della competenza funzionale normativamente.

Nel 2018 la maggior parte delle Sezioni (Abruzzo, Basilicata, Bolzano, Calabria, Campania, Liguria, Marche, Umbria) hanno dichiarato regolari tutti i rendiconti, anche alla luce delle rettifiche contabili e delle restituzioni operate dai gruppi consiliari in sede istruttoria. In alcuni limitati casi la dichiarazione di regolarità è stata limitata da alcune eccezioni per specifiche spese non considerate in linea con il quadro normativo di riferimento (Lazio, Puglia, Valle d’Aosta).

Sono limitate le ipotesi di dichiarazione di irregolarità dei rendiconti che, tuttavia, sono state presenti anche nel 2018 (Lombardia, Trento e Molise).

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, c. 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. Pertanto, con deliberazione n. 33/2018/SRCPIE/FRG la Sezione ha disposto la restituzione dei rendiconti dei Gruppi per l'esercizio finanziario 2017, relativi alla X Legislatura, essendo formalmente assente l'autonoma e materiale gestione di risorse finanziarie in capo ai Gruppi e risultando, di conseguenza, mancante qualunque analitica documentazione a supporto.

Va altresì menzionata l'attività di controllo svolta dalla Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo la quale, oltre alle verifiche sulla regolarità dei singoli rendiconti dei gruppi consiliari, ha condotto anche una specifica indagine di tipo gestionale i cui risultati sono confluiti nella *"Relazione sulla gestione e rendicontazione dei fondi assegnati ai Gruppi del Consiglio della Regione Abruzzo nel 2017 - X legislatura"*. L'analisi svolta si muove in una duplice prospettiva: una, orizzontale, consistente nella comparazione tra i dati dei singoli rendiconti, e una, verticale, avente ad oggetto l'intero arco della legislatura, atteso il legame di continuità temporale che caratterizza i fondi consiliari, i quali possono essere trasferiti tra esercizi finanziari attraverso i residui di fine anno, sino alla restituzione obbligatoria dei residui esistenti al termine della legislatura (cfr. Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, deliberazione n. 84/2018).

Esame dei bilanci preventivi e consuntivi delle Regioni

L'art. 1, c. 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'art. 1, cc. 166 e ss., 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.

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 (Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazione n. 165/2018, per il Trentino Alto Adige/Südtirol, deliberazione n. 14/2018), mentre altre Sezioni vi hanno dedicato un'apposita sezione nell'ambito della relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto.

Le criticità riscontrate, in particolare, riguardano i seguenti aspetti: equilibri di bilancio e piani di investimento; spesa per il personale; l'entità del fondo delle risorse decentrate; il disavanzo risultante dal rendiconto; il fondo crediti di dubbia esigibilità; l'indebitamento; gli organismi partecipati; i vincoli di finanza pubblica; il Servizio sanitario regionale (preventivo economico annuale consolidato; disavanzo sanitario; debiti degli enti del SSR; piano di rientro del SSR).

Controlli sugli enti del servizio sanitario regionale

Il controllo di regolarità amministrativo-contabile che le Sezioni regionali esercitano ai sensi dell'art. 1, c. 170, della legge n. 266/2005, come integrato dall'art. 1, c. 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 2018, le Sezioni regionali hanno potuto verificare la corretta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del Servizio sanitario regionale, analizzando i flussi finanziari delle risorse dedicate al settore sanitario e la loro rappresentazione nel bilancio delle Regioni.

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. Inoltre, l'esame svolto dalle Sezioni regionali di controllo ha messo in luce le problematiche connesse al contenzioso in materia sanitaria e ai necessari accontamenti in bilancio.

Un rilievo particolare ha assunto, nel 2018, l'esame delle relazioni dei Collegi sindacali sui bilanci degli enti del Servizio sanitario regionale, in esito al quale sono individuati diversi profili di irregolarità/criticità gestionale e finanziaria, quali: illegittimo ricorso all'istituto della proroga contrattuale per acquisti di beni e servizi; inadeguata fatturazione elettronica; inadempimento all'obbligo di tempestiva approvazione dei bilanci preventivi economici; chiusura in perdita dell'esercizio 2016; presenza, nello stato patrimoniale, di una cospicua mole di crediti verso regione destinati al finanziamento di spese di investimento; mancata attuazione della programmata dismissione partecipazioni societarie; quota di proventi imputabile al fondo sanitario indistinto particolarmente elevata in rapporto ai ricavi da erogazione di prestazioni sanitarie; indistinta contabilizzazione, fra i ricavi del conto economico,

della remunerazione delle prestazioni tariffate unitamente al finanziamento delle funzioni non tariffate; criticità riscontrate nei piani di rientro triennali delle aziende ospedaliere ex art. 1, c. 524 e ss., l. 28 dicembre 2015, n. 208; mancato rispetto delle prescrizioni in tema di tempestività dei pagamenti ai fornitori di cui al d.lgs. n. 231/2002.

Su tale base, le Sezioni hanno spesso invitato le Regioni e i rispettivi enti del SSR, nell'ambito delle rispettive competenze a: proseguire nell'attività di monitoraggio e controllo sul livello complessivo dei costi, in particolare di quelli oggetto di limitazione in base a regole di finanza pubblica, nonché ad adottare le adeguate iniziative atte a rispettare i tempi di progettazione, aggiudicazione ed esecuzione degli investimenti programmati; rafforzare l'azione di programmazione finanziaria al fine di attribuire, ed erogare, entro la fine dell'esercizio di competenza, i contributi necessari a garantire l'equilibrio di bilancio delle aziende sanitarie nonché a finalizzare gli accreditamenti di operatori privati ed i contratti stipulati con questi ultimi alla riduzione della c.d. mobilità passiva e ad adottare le opportune iniziative atte a favorire l'eventuale compensazione delle reciproche posizioni, debitorie e creditorie, intercorrenti fra gli enti del Servizio sanitario regionale; proseguire le azioni tese ad attribuire i finanziamenti necessari all'erogazione delle prestazioni sanitarie, distinguendoli in regione dell'afferenza ad attività tariffate o non tariffate; fornire direttive contabili tese ad armonizzare le aliquote di ammortamento dei beni ai fini della redazione del conto economico consolidato regionale del sistema sanitario; proseguire nell'attività di monitoraggio dei tempi di pagamento e della generale gestione di cassa, nonché del controllo sul livello complessivo dei costi, nonché ad adottare le adeguate iniziative atte a rispettare i tempi di progettazione, aggiudicazione ed esecuzione degli investimenti programmati, in particolare al fine di evitare il rischio di incremento dei relativi costi, che, anche in considerazione della parallela contrazione dell'importo delle fonti di copertura, potrebbe pregiudicarne la sostenibilità finanziaria; proseguire le azioni tese al monitoraggio ed al contenimento dei costi oggetto di limitazione da parte dalle norme statali di finanza pubblica ed alla costante verifica, preliminarmente all'acquisto di beni e servizi, della presenza di un'eventuale convenzione quadro stipulata dalla CONSIP o dalla centrale d'acquisto regionale, ovvero dell'esistenza di un obbligo di delega a quest'ultima dell'espletamento delle stesse gare.

3. Controllo sugli Enti locali

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, che è volto a verificare la reale situazione degli enti sottoposti a controllo, sulla scorta delle relazioni inviate dagli organi di revisione sui bilanci di previsione e sui rendiconti, predisposte sulla base dei criteri e delle linee guida della Sezione delle autonomie.

Detto controllo, svolto come evidenziato ai sensi dell'art. 1, cc. 166 e ss., della legge n. 266/2005, e dell'art. 148-bis del d.lgs. n. 267/2000, introdotto dal d.l. n. 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 difformi dalla sana gestione.

Ai sensi della normativa in discorso, le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, ove accertino comportamenti difformi 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.

Tali provvedimenti 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.

Al fine di ottimizzare le attività di verifica sulla sana gestione finanziaria, i controlli effettuati dalle Sezioni regionali operanti nelle Regioni con un elevato numero di enti sono stati prevalentemente improntati a criteri selettivi e di priorità, sulla base di indicatori di riferimento relativi ai profili di criticità di maggiore impatto sugli equilibri di bilancio, sia in relazione alla suddivisione per fasce di popolazione degli enti controllati, sia in relazione a "valori-soglia" degli indicatori considerati, 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 regionali, operanti in contesti territoriali di minori dimensioni, hanno, invece, potuto estendere le verifiche a tutti gli enti di propria competenza, ed hanno elaborato specifiche relazioni sullo stato della finanza locale, contenenti riflessioni di sintesi sullo stato della finanza degli enti territoriali della Regione.

Nella maggior parte dei casi, l'attenzione è stata prevalentemente incentrata sulle risultanze del rendiconto e secondo criteri che coniugassero la logica campionaria di individuazione degli enti da assoggettare a controllo con le esigenze di un controllo sistemico, idoneo a consentire valutazioni espressive del contesto normativo e amministrativo del territorio di riferimento.

In merito alle modalità di svolgimento del controllo-monitoraggio dei bilanci di previsione e dei rendiconti degli enti locali, va rilevato che le Sezioni hanno dovuto tener conto dell'entrata a regime delle disposizioni sull'armonizzazione dei sistemi contabili. Per ridurre i tempi del controllo e per valutare con maggiore accuratezza gli effetti delle nuove modalità di rilevazione e rendicontazione dei fatti gestionali, nonché i nuovi istituti introdotti dalla riforma contabile, le Sezioni hanno, in alcuni casi, esaminato congiuntamente due annualità consecutive, con aggravio e maggior livello di complessità dell'attività istruttoria. L'applicazione dei nuovi principi e la modifica delle regole contabili previgenti hanno, infatti, comportato l'emersione di consistenti disavanzi, per la copertura dei quali gli enti hanno potuto beneficiare di condizioni normative più favorevoli rispetto a quelle ordinarie. 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. In termini generali, all'esito del ciclo di monitoraggio operato in merito, è stato rilevato che in molti casi i principi dell'armonizzazione contabile non hanno trovato corretta attuazione: significative anomalie sono state riscontrate, in particolare, con riferimento all'interpretazione dei concetti di "esigibilità" e "scadenza" delle obbligazioni. Tra le principali criticità riscontrate si ricordano: irregolarità nelle operazioni di riaccertamento straordinario dei residui, con conseguente errata costituzione del fondo pluriennale vincolato e del fondo crediti di dubbia esigibilità; irregolare reimputazione dei residui passivi in base al criterio di esigibilità delle obbligazioni giuridiche sottostanti; omessa costituzione o irregolare quantificazione della quota vincolata e della quota destinata del risultato di amministrazione; applicazione dell'avanzo di amministrazione in presenza di un disavanzo di gestione; mancata o insufficiente previsione, tra le quote componenti il risultato di amministrazione, di accantonamenti per contenzioso, spese legali e altre passività potenziali, nonché del fondo perdite organismi partecipati; irregolare determinazione della consistenza del fondo pluriennale vincolato in conseguenza dell'errata valutazione dell'esigibilità delle entrate e delle spese, nonché dell'inattendibilità dei crono-programmi di spesa; mancata costituzione del fondo crediti dubbia esigibilità o violazione dei criteri per la determinazione dei relativi accantonamenti; mancata quantificazione, da parte del responsabile del servizio finanziario, della giacenza vincolata alla data del 1° gennaio secondo il principio applicato 10.6 della contabilità finanziaria approvato con il d.lgs. n. 118/2011.

Anche nel 2018 numerose 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). Il controllo svolto dalle Sezioni ha avuto ad oggetto l'esame delle relazioni-questionario predisposte dagli organi di revisione relativamente ai bilanci di previsione 2016-2018 e 2017-2019, nonché ai rendiconti per gli esercizi 2014, 2015 e 2016. Preliminarmente, è stata, in via generale, condotta una verifica sull'adempimento all'obbligo di invio delle relazioni-questionario, atteso che la mancata trasmissione delle stesse, oltre a costituire violazione di una prescrizione normativa, impedisce lo svolgimento del controllo di regolarità contabile e finanziaria degli enti.

Dall'analisi degli equilibri di bilancio e del risultato di amministrazione esaminato sotto l'aspetto sostanziale sono emersi fenomeni di particolare significatività. Tra le principali criticità rilevate si ricordano: l'inosservanza (formale e/o sostanziale) del vincolo del patto di stabilità negli esercizi 2014 e 2015 e il mancato conseguimento dei saldi di finanza pubblica nell'esercizio 2016; 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 ultraquinquennali); 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; sistematico ricorso e/o mancata restituzione entro il 31 dicembre delle anticipazioni di tesoreria ex art. 222 Tuel, con conseguente possibile violazione dell'art. 119 Cost.); presenza di residui passivi relativi alle anticipazioni di liquidità; utilizzo di fondi a specifica destinazione; 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; mancato rispetto dei termini relativi alla tempestività dei pagamenti; violazione dei parametri di deficitarietà strutturale; il peggioramento dell'equilibrio economico e del disavanzo di amministrazione 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 contabilizzazione dei versamenti operati dal concessionario della riscossione al lordo dell'aggio dovuto per lo stesso; 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 a carattere non ripetitivo, peraltro di dubbia esigibilità, per pagare spese di natura ripetibile; il mancato aggiornamento dell'inventario con effetti sulla veridicità dello Stato patrimoniale generale; sottostima degli stanziamenti in bilancio per la restituzione allo Stato del maggior gettito IMU; scarsa capacità di riscossione delle entrate proprie, con particolare riferimento a quelle derivanti dall'accertamento di violazioni del codice della strada; l'insufficiente attività di recupero dell'evasione tributaria; mancata e/o tardiva approvazione del rendiconto e/o del bilancio di previsione; mancata o tardiva trasmissione dei documenti contabili alla banca dati delle pubbliche amministrazioni.

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 o in situazione di grave crisi finanziaria; il mantenimento di partecipazioni in assenza dei requisiti di cui all'art. 4 del d.lgs. n. 175/2016; la mancata "doppia asseverazione" a corredo della nota informativa relativa alla riconciliazione delle partite crediti/debiti reciproci con i propri enti strumentali e le società controllate e partecipate in violazione dell'art. 11, c. 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 cc. 611 e ss. della legge n. 190/2014, nonché del provvedimento di revisione straordinaria delle partecipazioni di cui all'art. 24 del d.lgs. n. 175/2016; mancata acquisizione del parere dell'organo di revisione in ordine all'operazione di accollo di un mutuo acceso da una società partecipata.

Coerentemente con il dettato normativo di cui all'art. 148-*bis* del Tuel, le Sezioni regionali, ove abbiano accertato la mancata trasmissione dei provvedimenti correttivi o l'inidoneità degli stessi a rimuovere i fattori di criticità precedentemente rilevati e a garantire, in prospettiva, gli equilibri di bilancio, hanno esercitato le

proprie prerogative in ordine alla preclusione dell'attuazione di specifici programmi di spesa a carattere discrezionale e, pro quota parte, dell'attuazione di quelli che, al loro interno, consentivano spese non obbligatorie³.

In tale ambito, merita una particolare annotazione la pronuncia n. 107/2018/PRSP con la quale la Sezione regionale di controllo per la Campania ha disposto il blocco della spesa discrezionale del Comune di Napoli. Tale deliberazione segna una sorta di parallelismo, nell'ambito delle funzioni di controllo della Corte dei conti, con le misure cautelari proprie dei procedimenti giudiziari: l'istituto del blocco della spesa è, infatti, funzionalmente rivolto a prevenire l'aggravarsi delle forme di squilibrio dei bilanci degli enti locali. Con la pronuncia in discorso, la Sezione Campania ha enucleato la procedura per il blocco della spesa (secondo uno schema bifasico che porta prima a rilevare la criticità e le conseguenti misure correttive, e poi a verificarne la loro piena adozione) ed ha individuato il concreto spazio operativo della norma, da rapportare alle spese facoltative e non ai singoli programmi di spesa. Tale linea interpretativa ha ricevuto sostanziale conferma dalle Sezioni riunite in speciale composizione che si sono pronunciate sul ricorso presentato dal Comune di Napoli avverso la deliberazione n. 107/2018.

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.

Da ultimo, particolarmente interessante, per l'approccio integrato nell'esame della finanza territoriale, risulta il Rapporto sul coordinamento sulla finanza regionale (Sezione regionale di controllo per il Friuli Venezia Giulia, deliberazione n. 9/2018). In un quadro normativo di riferimento fortemente innovato dalle leggi sull'armonizzazione dei sistemi e degli schemi di bilancio, la Sezione ha affrontato specifici temi dedicati, in particolare, alle Unioni Territoriali Intercomunali e allo stato di attuazione dell'attività di riordino del territorio e di individuazione delle dimensioni ottimali per l'esercizio delle funzioni, ai controlli e i monitoraggi svolti nel 2017 sugli enti locali della Regione, all'andamento del Sistema sanitario regionale e alla partecipazione regionale in organismi di natura societaria (con particolare risalto dedicato ai risultati del Piano di razionalizzazione delle partecipazioni societarie regionali).

³ Cfr., in particolare, Sez. Lombardia n. 38/2018, Sez. Liguria n. 62 e n. 114/2018, Sez. Calabria n. 108, n. 138, n. 161, n. 162, n. 167 e n. 168/2018.

Controllo sul sistema dei controlli interni degli enti locali

La riforma della pubblica amministrazione perseguita dal legislatore nell'ultimo decennio del secolo scorso, connotata dal principio di separazione tra politica e amministrazione e dall'introduzione dell'analisi economica dei costi e dei rendimenti nella gestione dell'attività amministrativa, assegna un ruolo centrale ai controlli interni, in particolare con il d.lgs. n. 286/1999. Viene così a puntualizzarsi un concetto di controllo quale strumento di valutazione non solo della legittimità, ma anche dell'efficienza, dell'efficacia e della economicità dell'attività amministrativa, in modo che i responsabili di quest'ultima possano fornire ausilio agli organi di indirizzo politico nella scelta delle decisioni da assumere. In coerenza con i principi ispiratori di cui sopra, mentre il baricentro dei controlli viene spostato da quello preventivo di legittimità sugli atti a quello successivo sulle gestioni, vengono contemporaneamente introdotte quattro diverse tipologie di controlli interni alle amministrazioni pubbliche: il controllo di regolarità amministrativa e contabile; il controllo di gestione; il controllo strategico; la valutazione della dirigenza.

Nella realtà degli enti locali, questo assetto è stato oggetto di riforma ad opera del d.l. n. 174/2012, che ha operato un deciso rafforzamento del sistema dei controlli, attraverso una maggiore estensione di quelli previsti dal d.lgs. n. 286/1999 o l'introduzione di nuovi controlli sugli equilibri di bilancio, sugli organismi partecipati e sulla qualità delle prestazioni offerte.

In esito alla riforma del 2012 i controlli interni degli enti locali si inseriscono agevolmente in una prospettiva di miglioramento della programmazione, fornendo la principale occasione di verifica dell'operato dell'amministrazione alla luce dei principi di regolarità, efficacia, efficienza, economicità, equilibrio finanziario e qualità delle prestazioni, principi propri dell'attività amministrativa dell'ente locale e dei suoi organismi partecipati che ne perseguono strumentalmente gli interessi.

Il ruolo strategico assegnato dal legislatore al sistema dei controlli interni è testimoniato dallo specifico coinvolgimento in questa materia delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti; queste ultime, in base all'articolo 148 del d.lgs. n. 267/2000 (Tuel) sono destinatarie 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.

La funzione di controllo da parte della Corte dei conti, rientrando nelle verifiche di legittimità e regolarità delle gestioni locali, è ulteriormente corroborata dalla previsione di una specifica ipotesi di responsabilità sanzionatoria per i casi di rilevata assenza o inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie di controllo interno. In queste ipotesi, in base al comma 4 del medesimo art. 148 del Tuel, le Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti possono irrogare agli amministratori responsabili la condanna ad una sanzione pecuniaria da un minimo di cinque fino ad un massimo di venti volte la retribuzione mensile lorda dovuta al momento di commissione della violazione.

Nel corso del 2018, sulla base delle relazioni presentate dagli enti locali, le Sezioni regionali hanno verificato il livello di implementazione della normativa in materia di controlli interni, rilevando alcune criticità o aree di miglioramento.

In merito al controllo di regolarità amministrativa e contabile, è stato accertato il persistente utilizzo di tecniche di campionamento improprie. E' stata altresì stigmatizzata la mancata effettuazione di ispezioni o indagini volte ad accertare la regolarità amministrativa e contabile dell'attività posta in essere, così come la tardiva pubblicazione dell'indice annuale di tempestività dei pagamenti, di cui all'art. 33 del d.lgs. n. 33/2013, la mancata pubblicazione di quello trimestrale, nonché la mancata trasmissione della relazione contenente le misure atte a consentire la tempestiva effettuazione dei pagamenti, di cui all'art. 41 del d.l. n. 66/2014.

Per quanto concerne il controllo sugli equilibri finanziari, in alcuni casi, nonostante l'emergere di una situazione di disequilibrio, è mancato l'intervento del Consiglio ai sensi del combinato disposto degli artt. 153 e 193 Tuel.

Quanto al controllo di gestione, è stata sottolineata la mancanza o la tardiva adozione di un sistema di contabilità economico patrimoniale e di contabilità analitica, nonché del Piano esecutivo di gestione (PEG), strumenti indispensabili per corrette valutazioni di efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa e di *performance* del personale. I *report* prodotti, in alcuni casi, non forniscono elementi oggettivi per l'individuazione di tutti gli indicatori, nonché delle modalità di calcolo delle relative percentuali.

In merito al controllo strategico, ne è stata rilevata la mancata strutturazione e regolamentazione in molte realtà locali; inoltre, anche quando attivato, tale controllo non produce azioni correttive, stante anche la tardiva definizione dei provvedimenti di bilancio.

Con riferimento al controllo sugli organismi partecipati, è stato messo in luce il suo mancato esercizio, ovvero, laddove presente, sono state rilevate carenze nell'elaborazione di indici di efficacia, efficienza, economicità e qualità dei servizi affidati alle società partecipate.

Infine, per quanto concerne il controllo sulla qualità dei servizi, sono state riscontrate carenze nella relativa implementazione, anche nei casi in cui lo stesso trovi specifica disciplina nel regolamento sui controlli interni; in alcune realtà in cui tale forma di controllo è stata attivata, è stata accertata la carenza di idonee azioni correttive a seguito dei *report* prodotti o, comunque, la mancata ufficializzazione delle predette misure attraverso delibere di Consiglio o di Giunta.

Nelle ipotesi più gravi di inadeguatezza complessiva del funzionamento dei controlli interni, le Sezioni regionali di controllo hanno proceduto a segnalare alla locale Procura regionale della Corte dei conti le carenze rilevate, per le valutazioni circa l'avvio della procedura sanzionatoria prevista dal c. 4 del citato art. 148 Tuel.

Procedure di dissesto guidato e di riequilibrio pluriennale

Le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti svolgono un ruolo rilevante anche nelle situazioni di grave crisi finanziaria, tali da rendere necessario l'avvio della procedura di "dissesto guidato", ai sensi dell'art. 6, c. 2, d.lgs. n. 149/2011, ovvero indurre l'ente al ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale *ex art. 243-bis* del Tuel. La prima procedura trova applicazione qualora, in caso siano accertati 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, l'ente non adotti le opportune misure correttive, innescando l'*iter* di dichiarazione del dissesto finanziario.

La seconda procedura, alternativa alla prima, consiste nella gestione della crisi finanziaria dell'ente locale da parte degli organi ordinari, attraverso la definizione di un piano pluriennale di recupero della massa passiva accumulata. Sul punto, occorre richiamare che la durata massima del predetto piano, originariamente fissata nella misura di dieci anni, è stata modificata dall'art. 1, c. 888, l. 27 dicembre 2017, n. 205, ancorandola alle dimensioni della massa passiva in rapporto al livello della spesa corrente, in un *range* tra 4 e 20 anni.

La disciplina della procedura di riequilibrio assegna significative funzioni alla Corte dei conti e, in particolare, alle Sezioni regionali di controllo. Queste ultime, a seconda del diverso stadio della procedura, sono chiamate, preliminarmente, a valutare la congruità del piano di riequilibrio adottato dall'ente, da cui scaturisce l'approvazione o il diniego dello stesso; successivamente, in caso di ritenuta congruità del piano, spetta sempre ad esse il compito di vigilare sull'esecuzione dello stesso, effettuando, ai sensi dell'articolo 243-*bis*, comma 6, lettera a), i controlli già previsti dall'articolo 1, c. 168, della l. 23 dicembre 2005, n. 266 ed ora riportati nel testo dell'articolo 148-*bis* del Tuel, ed emettendo, all'occorrenza, apposita pronuncia.

Nell'attività di controllo sull'implementazione del piano, le Sezioni regionali sono coadiuvate dall'Organo di revisione economico-finanziaria dell'ente il quale, ai sensi dell'articolo 243-*quater*, c. 6 del Tuel, è tenuto a trasmettere al Ministero dell'interno e alla competente Sezione regionale della Corte dei conti, entro quindici giorni successivi alla scadenza di ciascun semestre, una relazione sullo stato di attuazione del piano e sul raggiungimento degli obiettivi intermedi fissati dal piano stesso.

L'attività di controllo *in itinere* del piano può condurre a conseguenze sia negative sia positive. Più precisamente, all'accertamento da parte della competente Sezione regionale della Corte dei conti di grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi intermedi fissati dal piano consegue l'applicazione della procedura di dissesto guidato. Diversamente, qualora durante la fase di attuazione del piano dovesse emergere, in sede di monitoraggio, un grado di raggiungimento degli obiettivi intermedi superiore rispetto a quello previsto, è riconosciuta all'ente locale la facoltà di proporre una rimodulazione dello stesso, anche in termini di riduzione della durata del piano medesimo.

All'interno di questa cornice di riferimento, nel corso del 2018, le Sezioni regionali di controllo sono state impegnate sia nell'avvio dei procedimenti di dissesto guidato⁴, a seguito dell'accertamento di gravi criticità finanziarie, sia nell'esame delle richieste degli enti locali di ammissione alla procedura di riequilibrio finanziario, pervenendo, in esito a complesse istruttorie, a decisioni di approvazione⁵ o di

⁴ Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazione n. 150/2018.

⁵ Di seguito si offre una rassegna delle deliberazioni di approvazione del piano di riequilibrio adottate dalle Sezioni regionali: Sezione regionale per la Campania, deliberazione n. 99/2018; Sezione regionale per la Liguria, deliberazione n. 79/2018; Sezione regionale per il Molise, deliberazioni n. 109/2018, n. 129/2018 e n. 130/2018;

rigetto⁶. A tale attività è assimilabile anche quella che le Sezioni regionali sono state chiamate ad effettuare sulle richieste di rimodulazione ovvero riformulazione dei piani di riequilibrio, operate dagli enti locali in base a specifiche disposizioni di legge⁷. Al riguardo, va sottolineato come la ripetuta possibilità offerta 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.

Ampia attenzione è stata poi dedicata dalle Sezioni regionali di controllo al monitoraggio della fase di attuazione dei piani di riequilibrio, evidenziando in molti casi il raggiungimento degli obiettivi intermedi di risanamento per effetto dell'implementazione delle misure correttive preventivate⁸.

La materia della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale ha rappresentato l'occasione per una più ampia riflessione in merito alla possibilità di configurare le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti quali giudici *a quo* ai fini dell'instaurazione di giudizi di costituzionalità incidentali, aventi ad oggetto le norme di legge che, di volta in volta, possono venire in rilievo nell'esercizio del controllo. Tale possibilità, espressamente riconosciuta dalla giurisprudenza costituzionale in sede di giudizio di parificazione (Corte cost. 27 aprile 2017, n. 89 e 23 luglio 2015, n. 181), è stata ritenuta estensibile anche all'ipotesi dei controlli di natura finanziaria sui piani pluriennali di riequilibrio in due ordinanze di rimessione (Sezione regionale di controllo per la Campania, ordinanza 19/2018 e Sezione regionale di controllo per la Sicilia, ordinanza n. 108/2018). Le argomentazioni delle pronunce poggiano sul riscontro dei tre requisiti oggettivi individuati dalla stessa giurisprudenza costituzionale (v. Corte cost. n. 89/2017) affinché la Corte dei conti possa adire, dalla sede del controllo, lo scrutinio di costituzionalità.

Il primo requisito attiene alla configurazione dell'attività di controllo, che deve consistere nel raffronto tra la fattispecie concreta e il parametro normativo di riferimento (questo argomento era già stato utilizzato in passato dalla Corte costituzionale per riconoscere la possibilità di sollevare questioni di legittimità alla Corte dei conti nell'ambito del controllo preventivo di legittimità).

Sezione regionale per il Piemonte, deliberazioni n. 92/2018 e n. 105/2018; Sezione regionale di controllo per l'Umbria, deliberazione n. 116/2018.

⁶ Le pronunce di diniego del piano di riequilibrio, *ex multis*, sono: Sezione regionale per la Campania, deliberazioni n. 7/2018 e n. 52/2018; Sezione regionale per la Liguria, deliberazioni n. 103/2018 e n. 134/2018; Sezione regionale per le Marche, deliberazione n. 59/2018.

⁷ Tra le pronunce sul tema si richiamano: Sezione regionale per la Campania, deliberazioni n. 8/2018 e n. 9/2018; Sezione regionale per la Marche, deliberazione n. 4/2018; Sezione regionale di controllo per l'Umbria, deliberazione n. 1/2018.

⁸ Nell'ambito delle pronunce dedicate alla fase di monitoraggio, *ex multis*, possono richiamarsi: Sezione regionale per la Campania, deliberazione n. 107/2018; Sezione regionale per la Liguria, deliberazione n. 97/2018 e n. 133/2018; Sezione regionale per le Marche, deliberazione n. 4/2018; Sezione regionale per il Molise, deliberazioni n. 13/2018, n. 16/2018, n. 71/2018, n. 91/2018 e n. 106/2018; Sezione regionale per il Piemonte, deliberazioni n. 40/2018, n. 32/2018, n. 99/2018, n. 103/2018 e n. 107/2018; Sezione regionale per l'Abruzzo, deliberazione n. 174/2018; Sezione regionale per l'Emilia Romagna, deliberazione n. 106/2018; Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazioni n. 51/2018 e n. 138/2018; Sezione regionale di controllo per l'Umbria, deliberazioni n. 30/2018, n. 65/2018, n. 89/2018, n. 104/2018 e n. 111/2018.

Il secondo requisito è riferito agli effetti del provvedimento adottato dalla Sezione regionale di controllo, potenzialmente idoneo a ledere la sfera giuridica dell'ente locale e, per tale ragione, impugnabile innanzi alle Sezioni riunite in sede giurisdizionale (in speciale composizione).

L'ultimo requisito riguarda la necessità che l'attività di controllo esercitata dalla Corte dei conti rispetti il principio del giusto processo, garantendo il contraddittorio con l'ente controllato.

Le richiamate ordinanze pervengono alla conclusione per cui le attività di controllo esercitate dalla Corte dei conti sui piani di riequilibrio finanziario pluriennale – con considerazioni estensibili a tutti i controlli di natura finanziaria esercitati ai sensi dell'art. 148-bis Tuel – soddisfano le condizioni poste dalla Corte costituzionale per l'accesso al giudizio costituzionale in via incidentale. Infatti, il controllo sui piani di riequilibrio si sostanzia nel raffronto tra il piano stesso e i presupposti di legge previsti per la sua approvazione e corretta attuazione. Inoltre, l'eventuale esito negativo della valutazione espressa dalla Corte dei conti è suscettibile di ledere la sfera giuridica dell'ente interessato, attivando la procedura di dissesto; ne deriva la giustiziabilità della pronuncia della Sezione regionale di controllo innanzi alle Sezioni riunite in sede giurisdizionale (in speciale composizione). Infine, l'attività di controllo rispetta il principio del contraddittorio, poiché la decisione è assunta a seguito di adunanza pubblica, in cui l'ente può esporre le proprie considerazioni.

Controllo sulle relazioni di fine mandato

Le Sezioni regionali esercitano altresì un controllo sulle relazioni di fine mandato che, ai sensi dell'art. 4, c. 6, del d.lgs. n. 149/2011, come modificato dall'art. 1-bis, comma 2, lett. c), del d. l. n. 174/2012, i Sindaci dei comuni e i Presidenti delle Province sono tenuti a sottoscrivere, pubblicare sul sito istituzionale e trasmettere alla competente Sezione della Corte dei conti, secondo una scadenza temporale legislativamente prevista; trattasi di un documento finalizzato a garantire il coordinamento della finanza pubblica, il rispetto dell'unità economica e giuridica della Repubblica e il principio di trasparenza delle decisioni di entrata e di spesa.

Nel corso del 2018, in molti casi l'esame delle relazioni di fine mandato non ha portato a rilevare gravi irregolarità (es. Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo); in altre ipotesi sono state accertate, mediante specifiche deliberazioni, criticità e violazioni procedurali, quali la ritardata pubblicazione sul sito istituzionale o trasmissione alla Corte dei conti (es. Sezione regionale di controllo per la Calabria, per la Campania, per la Puglia), o sostanziali, quali la mancata o incompleta redazione del paragrafo, imposto dal decreto ministeriale del 23 aprile 2013, relativo ai rilievi effettuati, durante il mandato, dagli organi esterni di controllo (es. Sezione regionale di controllo per la Liguria).

4. Esame dei piani di razionalizzazione delle società partecipate

Nel corso del 2018, le Sezioni regionali di controllo hanno proseguito l'attività di verifica dei piani di ricognizione e di razionalizzazione delle partecipazioni societarie adottati ai sensi dell'art. 24 del d.lgs. n. 175/2016 (TUSP), per la parte inerente alle autonomie territoriali. Si tratta di un'attività che si inserisce in un quadro

ordinamentale particolarmente complesso ed in continua evoluzione che prevede una prima fase di censimento e avvio dei programmi operativi, seguita da una fase di concreta realizzazione degli obiettivi previsti dal piano.

Il processo di revisione delle partecipazioni societarie, avviato con l'art. 1, cc. 611 e 612 della legge n. 190/2014, è, infatti, connotato dall'obbligatorietà della ricognizione di tutte le partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute e dalla discrezionalità degli enti nella scelta, rigorosamente motivata, delle misure di riassetto deliberate che devono trovare concreta attuazione nei tempi previsti dalla norma (art. 24, c. 5, TUSP), così come le alienazioni già disposte in base alla normativa precedente.

L'individuazione delle criticità emerse in seno all'attuazione dei 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.

In tale contesto operativo, l'attività di controllo delle Sezioni si è, conseguentemente, articolata in due distinti momenti: in una prima fase, l'attenzione è stata dedicata al riscontro del rispetto degli obblighi comunicativi imposti dalla legge; in una seconda fase, sono stati esaminati i contenuti degli atti di ricognizione straordinaria delle partecipazioni, con particolare riferimento alle scelte operative/gestionali adottate dagli enti soci.

In un primo momento, le Sezioni regionali hanno dunque svolto un monitoraggio volto a verificare il grado di assolvimento, da parte degli enti territoriali di rispettiva competenza, dell'obbligo di tempestiva effettuazione della ricognizione straordinaria delle partecipazioni societarie e della relativa trasmissione alla Corte dei conti, nonché, per il tramite dell'applicativo "Partecipazioni", alla Struttura del Dipartimento del Tesoro di cui all'art. 15 TUSP. In esito a tali verifiche, è stata avviata una specifica attività di sollecito nei confronti degli enti inadempienti all'obbligo di trasmissione dei provvedimenti, sia nei confronti della Corte dei conti sia nei confronti del Ministero dell'economia – Dipartimento del tesoro; il permanere dell'inadempimento nonostante i solleciti ha comportato, in numerosi casi, l'adozione di specifiche delibere di accertamento della violazione degli obblighi comunicativi di cui all'art. 24 TUSP.

Con riguardo alla seconda fase, le Sezioni regionali hanno sottoposto a specifica analisi gli atti di ricognizione delle partecipazioni societarie.

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 riferimento al contenuto dei piani di razionalizzazione delle partecipate regionali, è stato osservato, in alcuni casi, come gli stessi abbiano assunto una valenza più formale che sostanziale (Calabria, Piemonte) risultando di fatto spesso lacunosi per non aver ricompreso le partecipazioni indirette in società

(Molise) o, addirittura, per ingiustificate incompletezze nell'individuazione dell'intero *plafond* delle partecipazioni stesse. Il mantenimento di determinati organismi è stato, in molti casi, scarsamente motivato (Piemonte, Emilia-Romagna, Calabria, Abruzzo) nonostante lo svolgimento, da parte degli stessi, di attività non rientranti tra quelle indicate nell'art. 4, cc. 2 e 3, del d.lgs. n. 175/2016 (Puglia), la loro evidente non indispensabilità (Basilicata, Calabria) e la sovrapposizione di attività esercitate da società/organismi diversi operanti nel medesimo ambito territoriale e deputate a svolgere attività simili. Numerosi sono, infatti, i casi di duplicazione di attività svolte da più società partecipate dalla stessa Regione, soprattutto nei settori del trasporto pubblico (Sicilia), dei servizi autostradali (Valle d'Aosta) delle forniture e dei servizi informatici (Molise), dei servizi aeroportuali (Sicilia) e delle attività finanziarie e di quelli di prestazione di servizi. Coesistono, infatti, società aventi il medesimo regime giuridico e contabile le quali, a volte senza aver realizzato le opere per le quali erano state costituite, continuano a svolgere attività residuali rispetto alle originarie finalità, con conseguente moltiplicazione dei costi per apparati amministrativi, ora in via di progressivo ridimensionamento.

Anche per quanto riguarda gli enti locali, l'attività operata dalle Sezioni regionali di controllo è stata particolarmente incisiva e attenta: con molteplici pronunce le Sezioni hanno censurato la grave e diffusa carenza nella comunicazione dei dati relativi alla precisa individuazione delle società partecipate e alla loro situazione finanziaria, all'adozione dei piani di razionalizzazione, nonché alla motivazione e alla concreta attuazione delle scelte operate.

Nello specifico, hanno rappresentato motivo di rilievo la non sempre veridica rappresentazione delle situazioni economiche societarie, l'inadeguatezza dei piani di razionalizzazione, l'inerzia quanto alla dismissione di società partecipate (in grave perdita, prive di dipendenti o chiamate a svolgere attività analoghe o simili a quelle di altri enti o società presenti sul medesimo territorio) e la mancata motivazione e utilità di interventi di soccorso finanziario vanificati dall'attivazione di procedure di liquidazione. Sul punto, è stato uniformemente osservato che il quadro normativo e giurisprudenziale impone di abbandonare la logica del salvataggio ad ogni costo nelle ipotesi in cui gli organismi partecipati versino in condizione di irrimediabile dissesto e non siano chiari le modalità necessarie e i vantaggi che, da tale operazione, derivino all'ente.

È stata rilevata, inoltre, in molti casi, una diffusa difficoltà degli enti titolari di partecipazioni di modesta entità sia ad esercitare in modo congiunto i poteri di indirizzo e di controllo spettanti al socio pubblico sia a dismettere la partecipazione, spesso in conseguenza della loro scarsa appetibilità per gli operatori imprenditoriali del settore.

Inadeguate, infine, si sono dimostrate le iniziative assunte per la riduzione dei costi delle società partecipate, spesso tradotte in una mera compressione dell'ammontare delle spese e non invece in un ridimensionamento strutturale della società, improcrastinabile qualora le stesse abbiano registrato risultati economici negativi.

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.

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 l. 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.

I rapporti finanziari tra Stato e Regione hanno costituito l’oggetto di specifica analisi da parte della Sezione regionale di controllo per la Valle d’Aosta; gli esiti del controllo effettuato sono confluiti nella relazione sulle partecipazioni erariali nei rapporti Stato-Regione Valle d’Aosta nel periodo 2012-2016, che costituiscono la fonte prevalente delle entrate regionali, con particolare riguardo all’attività di accertamento e di riscossione dell’Irpef e al successivo trasferimento delle somme al bilancio regionale (deliberazione n. 14/2018).

Per quanto riguarda le gestioni regionali si segnala, in particolare, la relazione concernente “*Il fondo europeo di sviluppo regionale (Fesr) e il fondo sociale europeo (Fse) 2007-2013 destinati alle società partecipate e agli altri organismi dipendenti dalla Regione Campania*” (Sezione regionale di controllo per la Campania, deliberazione n. 83/2018). La relazione valuta il grado di raggiungimento dei risultati previsti dai progetti finanziati e della congruità delle rilevanti somme spese, rispetto a quanto, spesso, solo minimamente realizzato; si raccomanda maggiore implementazione delle attività di verifica dell’efficacia della spendita dei fondi comunitari, rilevandosi che fenomeni quali i rilevanti ritardi nella realizzazione delle opere, i progetti non chiusi entro la tempistica preventivata, i pagamenti ai beneficiari, ritenuti successivamente non congrui (pur se in parte recuperati), lasciano emergere evidenti patologie che si ripercuotono sulla loro efficacia, con chiare mancanze in termini di programmazione e controllo. Le valutazioni tardive rispetto all’attuazione degli interventi previsti fanno sfumare l’occasione sia di correggere le anomalie in corso d’opera, sia di spingere sulla loro realizzazione; nel contempo, bloccano lo sviluppo di intere aree geografiche e aumentano il rischio di eventuali recuperi in sede di valutazione finale da parte della Commissione europea in caso di esito negativo dei controlli, con evidente impatto sui bilanci pubblici. Conclusivamente, la panoramica resa sugli andamenti dei progetti e i livelli di definizione dei medesimi mostra un’ampia diversificazione. Al di là delle maggiori patologie, che hanno comportato l’onere di provvedere a carico del bilancio regionale con rilevanti erogazioni per ripianare i definanziamenti di parte europea, rimangono in evidenza le problematiche relative ad un effettivo controllo sul raggiungimento degli obiettivi dei progetti.

Sempre in materia di fondi europei, è stata effettuata un'indagine gestionale sul POR Piemonte, Programmazione 2014-2020, con riguardo alle iniziative assunte dalla Regione Piemonte a tutela dell'occupazione (Obiettivo Tematico 8: promuovere l'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori) in linea con la strategia Europa 2020 (Sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazione n. 29/2018).

Parimenti all'ambito regionale e dei relativi enti strumentali vanno ricondotte le relazioni concernenti *"La gestione dell'Azienda lombarda per l'edilizia residenziale di Milano"* e *"La gestione di Lombardia Informatica S.p.a."* (Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazioni n. 370/2018 e n. 194/2018), nonché l'esame della situazione gestionale e finanziaria della Fondazione per il libro, la musica e la cultura (Sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazione n. 133/2018).

Per gli enti locali si segnala l'attività della Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna riguardante l'*"Esame di regolamenti degli Enti locali per l'affidamento di incarichi di studio, ricerca e consulenza"*. Tale attività ha portato all'adozione di n. 9 deliberazioni, tra le quali si segnala quella riguardante il Comune di Sassuolo nella quale è stato evidenziato come, in caso di assenza di risorse interne, la previsione secondo la quale la mancata risposta circa l'esito della ricognizione interna equivale ad esito negativo non è tale da garantire la correttezza dell'accertamento (deliberazione n. 83/2018).

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, modificando l'atto ovvero ritirandolo.

Da un punto di vista quantitativo, come nei precedenti anni, l'attività ha riguardato 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:

- ammissione al visto dell'atto di conferimento dell'incarico di Dirigente dell'Ufficio del Vicario del Prefetto ad un soggetto che aveva già ricoperto la medesima posizione per un decennio (Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, deliberazione n. 127/2018). Il Collegio non ha ravvisato nel quadro normativo di riferimento, rappresentato sostanzialmente dagli articoli 11 e 12 del d.lgs. n. 139/2000, la sussistenza di un limite decennale che precluda la partecipazione ad una nuova procedura di mobilità da parte di un dirigente che abbia già ricoperto la medesima posizione, nella sede, per tale periodo temporale. Il principio generale di rotazione degli incarichi,

promosso dalle norme in materia di contrasto alla corruzione, non rappresenta una regola precettiva nel conferimento degli incarichi, ma un'indicazione prospettica che le amministrazioni sono chiamate a tenere in considerazione nelle decisioni di affidamento degli incarichi, ponderandola con le altre esigenze pubblicistiche alla base dell'azione amministrativa, quale la necessità di garantire la continuità dei servizi. Nel caso di specie, secondo quanto sostenuto dall'Amministrazione, proprio l'esigenza di preservare la funzionalità e l'operatività degli uffici ha ostato alla possibilità di affidare l'incarico ad altri funzionari prefettizi, tra quelli partecipanti alla procedura di mobilità;

- deliberazioni di ricusazioni del visto su decreti di reggenza temporanea del MIUR (Sezione regionale di controllo per la Liguria, deliberazioni nn. 139-204/2018). Nella specie si sono ravvisati i seguenti vizi:
 - violazione degli artt. 19 d.lgs. n. 165/2001 e 1 l. 7 agosto 1990 n. 241, concernente il divieto di aggravamento del procedimento, dovuto al fatto che, invece di conferire l'incarico con un unico provvedimento, come previsto per legge, si è scelto di emanare due distinti decreti, uno collettivo ed uno successivo individuale, ponendo in essere una fattispecie atipica aggravatoria del procedimento;
 - violazione degli artt. 19 d.lgs. n. 165/2001 e 3 l. n. 241/1990 per l'efficacia retroattiva dei decreti, tale da rendere vano il potere-dovere di controllo di legittimità;
 - difetto di motivazione della scelta di tutti i reggenti;
- ammissione al visto di un provvedimento di conferma nelle funzioni dei dirigenti di seconda fascia (Sezione regionale di controllo per il Lazio, deliberazione n. 9/2018). Il Collegio ha ritenuto non obbligatoria l'applicazione della procedura di cui all'art. 19, c. 1-*bis*, d.lgs. n. 165/2001, in quanto la specifica fattispecie del rinnovo a seguito di precedente assegnazione con procedura comparativa, è sottratta agli obblighi di pubblicità introdotti in via generale da parte del d.lgs. n. 150/2009. Le particolari esigenze di servizio atte a giustificare il provvedimento di conferma devono essere puntualmente evidenziate, costituendone il necessario presupposto;
- sempre in tema di conferimenti di incarichi dirigenziali, è stato ricusato il visto su atti caratterizzati da retroattività della decorrenza dell'assegnazione (Sezione regionale di controllo per la Campania, deliberazione n. 6/2018);
- nel settore dei contratti attivi, è stata negata la registrazione di alcuni decreti di approvazione di negozi di alienazione di beni dello Stato, ritenendo superato il limite imposto dall'art. 3, c. 2, del d.p.r. n. 189/2001 e violato il principio di corretta determinazione del valore dei beni mobili da alienare di cui all'art. 4, c. 1, del d.p.r. n. 189/2001 (Sezione regionale di controllo per la Campania, deliberazione n. 71/2018). Merita altresì di essere segnalata la ricazione del visto nei confronti di un decreto di approvazione di un contratto di locazione avente ad oggetto un immobile di proprietà del Fondo edifici di culto (Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione

n. 52/2018). Le motivazioni della mancata ammissione al visto sono da ricondurre:

- alla non corretta qualificazione dell'atto, considerato dall'amministrazione quale rinnovo, trattandosi per contro di un nuovo contratto;
- all'apposizione di una clausola di rinnovo, che avrebbe consentito al conduttore, in mancanza di disdetta, il rinnovo senza alcun limite temporale, in contrasto con l'art. 5, c. 2, del d.p.r. n. 276/2007, recante "Regolamento concernente i criteri e le modalità per l'affidamento in locazione ad uso abitativo dei beni immobili appartenenti ai Fondo edifici di culto".
- con riguardo ai contratti passivi, si segnala la riconsiderazione del visto di un decreto dirigenziale di affidamento del servizio di realizzazione di una mostra effettuato in assenza di procedure ad evidenza pubblica (Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 41/2018).

Nel corso dell'anno le Sezioni regionali sono state impegnate anche nel 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, viene esercitato secondo le regole procedurali del sindacato preventivo e può portare a pronunce di ammissione o riconsiderazione del visto e della conseguente registrazione. Attesa la circostanza che lo stesso si esercita su atti efficaci, in taluni casi, la pronuncia negativa può comportare la trasmissione degli atti alla Procura regionale.

La giurisprudenza delle Sezioni regionali, adottata nell'ambito del controllo successivo di legittimità, ha avuto nel 2018 un perimetro molto ampio. Meritano di essere segnalate le pronunce con le quali è stato rifiutato il visto a due atti del Provveditorato alle OO.PP. di affidamento di lavori in somma urgenza (Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, deliberazioni n. 116/2018 e n. 117/2018). Dopo aver ricostruito il quadro normativo che regola gli affidamenti in somma urgenza, mettendone in luce il carattere eccezionale, la Corte ha concluso che l'ampio lasso temporale trascorso tra la constatazione dello stato di emergenza e l'effettivo affidamento dei lavori non sia in linea con quanto previsto dall'art. 163 del Codice dei contratti pubblici.

Copiosa è stata anche la giurisprudenza in materia di lavoro nel settore scolastico. Al riguardo, è stata dichiarata l'illegittimità di un contratto individuale di lavoro a tempo determinato concernente un assistente amministrativo scolastico, già titolare di contratto a tempo indeterminato quale docente di scuola primaria (Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna, deliberazione n. 136/2018). Parimenti, sono stati considerati non conformi a legge i conferimenti cumulativi di più incarichi di docenza a tempo parziale e determinato in scuola dell'infanzia e scuola primaria (Sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazioni nn. 46, 47, 71 e 72/2018).

È stato, inoltre, affermato che l'istituto della dispensa di cui all'articolo 512 del d. lgs. n. 297/94 deve ritenersi superato dall'articolo 55 *octies* del d. lgs. n. 165/2001 e dal d.p.r. n. 171/2011. In particolare, la risoluzione per inidoneità psicofisica del dipendente trova compiuta disciplina nell'articolo 7 del d.p.r. n. 17/2011, imponendo all'Amministrazione la ricerca di soluzioni alternative rispetto alle quali il dipendente si trova in posizione di soggezione.

7. Attività consultiva

L'attività consultiva in materia di contabilità pubblica, introdotta dall'articolo 7, c. 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). Attraverso questa attività le Sezioni regionali di controllo contribuiscono alla corretta interpretazione ed implementazione del quadro normativo in materia di contabilità pubblica, caratterizzato da una costante evoluzione e da un elevato livello di complessità tecnica.

Come in precedenza richiamato, il perimetro dei soggetti che possono avere accesso alla funzione consultiva è stato recentemente allargato; invero, per effetto dell'art. 10-*bis* del d.l. n. 113/2016, è stata riconosciuta la legittimazione attiva, oltre che agli enti territoriali, anche alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome per quanto riguarda la materia regionale, nonché alle 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.

Anche nel corso 2018 le Sezioni regionali sono state impegnate nello scrutinio di un elevato numero di quesiti, caratterizzati da rilevanti profili giuridici, relativi ad un ampio panorama di ambiti tematici. In particolare, per i quesiti che hanno superato il preliminare vaglio di ammissibilità, sono stati deliberati pareri nelle seguenti materie: società partecipate a controllo pubblico⁹, compensi agli amministratori di società partecipate¹⁰, competenza in ordine all'esame dei piani di revisione straordinaria delle partecipazioni societarie¹¹, procedimento di liquidazione della partecipazione societaria non strettamente necessaria¹², corretta allocazione in bilancio delle somme distribuite ai soci in sede di riduzione di capitale di una società partecipata¹³, mantenimento di partecipazioni societarie¹⁴, consolidamento delle partecipazioni societarie e non societarie¹⁵, partenariato

⁹ Sez. Piemonte, n. 42/2018; Sez. Liguria, n. 1/2018; Sez. Trentino/Alto Adige, sede di Bolzano, n. 8/2018.

¹⁰ Sez. Basilicata, n. 10/2018, Sez. Sardegna, n. 20/2018.

¹¹ Sez. Liguria, n. 43/2018.

¹² Sez. Lombardia, n. 79/2018.

¹³ Sez. Lombardia, n. 30/2018

¹⁴ Sez. Marche, n. 21/2018

¹⁵ Sez. Piemonte, n. 19/2018

pubblico-privato¹⁶, contabilità armonizzata¹⁷, oneri di urbanizzazione¹⁸, spese di rappresentanza, consulenze, pubblicità e convegni¹⁹, in tema di acquisto, vendita, manutenzione e censimento di immobili pubblici²⁰, natura non vincolata delle entrate da canoni enfiteutici²¹, istituzione di un nuovi Comuni²², estensione di servizi extrascolastici a favore di soggetti non residenti del territorio comunale²³, conferimento di cariche in organi di governo di enti e società controllate a soggetti già titolari di pensione²⁴, beneficiari dei diritti di rogito, spesa di personale²⁵, fallimento di società ed enti a partecipazione pubblica²⁶, soccorso finanziario in favore di società partecipate²⁷, progressioni verticali del personale²⁸, limiti temporali per l'utilizzo di personale mediante l'istituto del comando²⁹, rapporto di lavoro del personale degli enti locali, assunzioni, modifica del regime di part-time³⁰, capacità assunzionale³¹, piani triennali di fabbisogno del personale³², obbligo di redazione del piano della *performance* per i comuni con popolazione inferiore ai 5000 abitanti³³, assunzioni a carattere stagionale per gli agenti di polizia locale³⁴, procedure di mobilità del personale³⁵, riconoscimento di debiti fuori bilancio³⁶, criteri di determinazione degli stanziamenti per gli atti di spesa a contenuto vincolato per legge³⁷, costituzione e determinazione del fondo di contrattazione integrativa³⁸, debiti fuori bilancio da sentenza di condanna³⁹, applicazione dell'avanzo di amministrazione⁴⁰, destinazione all'avanzo vincolato delle risorse derivanti dall'alienazione del patrimonio immobiliare⁴¹, incentivi per funzioni tecniche⁴², trattamento economico accessorio⁴³, incrementi teorici agli importi delle retribuzioni

¹⁶ Sez. Puglia, n. 89/2018.

¹⁷ Sez. Veneto, n. 439/2018; Sez. Puglia, n. 44/2018.

¹⁸ Sez. Lombardia, n. 81-154/2018.

¹⁹ Sez. Umbria, n. 55/2018.

²⁰ Sez. Piemonte, n. 26, n. 97, n. 125/2018, Sez. Lombardia n. 78/2018.

²¹ Sez. Puglia, n. 19/2018.

²² Sez. Piemonte, n. 1, n. 75/2018.

²³ Sez. Piemonte, n. 30/2018.

²⁴ Sez. Piemonte, n. 66/2018.

²⁵ Sez. Molise, n. 14/2018.

²⁶ Sez. Campania, n. 11/2018, Sez. Liguria, n. 84/2018.

²⁷ Sez. Piemonte, n. 3/2018, Sez. Lazio, n. 66/2018.

²⁸ Sez. Puglia, n. 42/2018.

²⁹ Sez. Liguria, n. 61/2018.

³⁰ Sez. Lombardia, n. 91/2018.

³¹ Sez. Liguria, n. 116/2018; Sez. Umbria, n. 105/2018; Sez. Lazio, n. 21/2018; Sez. Basilicata, n. 35/2018, Sez. Sardegna, n. 18/2018.

³² Sez. Basilicata, n. 34/2018.

³³ Sez. Sardegna, n. 1/2018.

³⁴ Sez. Campania, n. 92/2018, Sez. Puglia, n. 141/2018.

³⁵ Sez. Liguria, n. 128/2018; Sez. Toscana, 82/2018; Sez. Puglia, n. 131/2018.

³⁶ Sez. Trentino/Alto Adige, sede di Trento, n. 35/2018.

³⁷ Sez. Sicilia, n. 70/2018.

³⁸ Sez. Molise, n. 15/2018; Sez. Umbria, n. 105/2018.

³⁹ Sez. Liguria, n. 73/2018.

⁴⁰ Sez. Campania, n. 54/2018; Sez. Toscana n. 58/2018; Sez. Liguria, n. 123/2018.

⁴¹ Sez. Marche, n. 32/2018.

⁴² Sez. Lombardia, n. 4, n. 258, n. 304/2018; Sezione Veneto, n. 265/2018; Sez. Liguria, n. 131/2018; Sez. Toscana, n. 11, n. 30, n. 63, n. 140/2018; Sez. Umbria, n. 14, n. 41, n. 103/2018; Sez. Puglia, n. 9/2018.

⁴³ Sez. Piemonte, n. 55 e n. 124/2018; Sez. Liguria, n. 105/2018; Sez. Puglia, n. 99, n. 111/2018.

di posizione⁴⁴, utilizzo delle risorse per il fondo di produttività del personale⁴⁵, compensi incentivanti per gli accertamenti IMU in favore del personale dipendente⁴⁶, affidamento di incarichi di alta specializzazione a tempo determinato negli enti privi di dirigenti⁴⁷, assunzione di personale in quiescenza per incarichi di *staff*⁴⁸, rinnovo di incarichi alle dirette dipendenze del sindaco in favore di personale collocato in quiescenza⁴⁹, scorrimento delle graduatorie concorsuali per l'assunzione di personale⁵⁰, procedure di stabilizzazione di lavoratori a tempo determinato e di lavoratori socialmente utili⁵¹, servizio di trasporto scolastico⁵², contratti di locazione per immobili da adibire a caserme delle Forze dell'ordine⁵³, risarcimento danni connesso all'accessione invertita di un fondo⁵⁴, gettoni di presenza alla conferenza dei Capigruppo⁵⁵, indennità di funzione amministratori⁵⁶, formazione della massa attiva per gli enti in dissesto finanziario⁵⁷, pagamento dei servizi di viabilità per eventi organizzati da privati⁵⁸, richiesta di spazi finanziari per spese di investimento su impianti sportivi⁵⁹, rimborso e contabilizzazione delle spese legali ad amministratori e dipendenti⁶⁰, vincoli in materia di spese di personale⁶¹, vincoli di spesa per le Province⁶², indennità di funzione degli amministratori locali⁶³, compensi professionali spettanti ai legali interni⁶⁴, compensi dei componenti degli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali⁶⁵, autorizzazione al dipendente per l'espletamento di incarichi di revisione economico-finanziaria presso altri enti locali⁶⁶, individuazione dei servizi locali indispensabili⁶⁷.

In alcuni casi sono stati resi pareri anche alle Regioni e ai Consigli regionali (ad es. Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, deliberazioni n. 12/2018 e n. 121/2018; Sezione regionale di controllo per la Campania, deliberazioni n. 80/2018 e n. 130/2018; Sezione regionale di controllo per le Marche, deliberazione n. 20/2018; Sezione regionale di controllo per il Lazio, deliberazione n. 21/2018; Sezione regionale di controllo per la Valle d'Aosta deliberazione n. 20/2018).

⁴⁴ Sez. Lombardia, n. 200/2018.

⁴⁵ Sez. Friuli Venezia Giulia, n. 29/2018.

⁴⁶ Sez. Basilicata, n. 11/2018.

⁴⁷ Sez. Lazio, n. 85/2018.

⁴⁸ Sez. Basilicata, n. 38/2018.

⁴⁹ Sez. Umbria, n. 77/2018.

⁵⁰ Sez. Umbria, n. 28 e n. 96/2018.

⁵¹ Sez. Liguria, n. 111/2018; Sez. Basilicata, n. 42/2018.

⁵² Sez. Sicilia, n. 178/2018.

⁵³ Sez. Emilia Romagna, n. 118/2018.

⁵⁴ Sez. Marche, n. 23/2018.

⁵⁵ Sez. Piemonte, n. 80/2018.

⁵⁶ Sez. Piemonte, n. 94/2018.

⁵⁷ Sez. Molise, n. 39/2018.

⁵⁸ Sez. Emilia Romagna, n. 123/2018.

⁵⁹ Sez. Piemonte, n. 93/2018.

⁶⁰ Sez. Marche, n. 20/2018; Sez. Toscana, n. 139/2018; Sez. Umbria, n. 59/2018; Sez. Molise, n. 55/2018.

⁶¹ Sez. Piemonte, n. 64/2018; Sezione Veneto, n. 265/2018; Sez. Umbria, n. 38 n. 66/2018; Sez. Basilicata, n. 49/2018; Sez. Sardegna, n. 31/2018.

⁶² Sez. Piemonte, n. 35/2018.

⁶³ Sez. Abruzzo, n. 149/2018.

⁶⁴ Sez. Piemonte, n. 20/2018.

⁶⁵ Sez. Trentino/Alto Adige, sede di Trento, n. 1/2018; Sez. Toscana, 76/2018.

⁶⁶ Sez. Piemonte, n. 91/2018.

⁶⁷ Sezione Valle d'Aosta, n. 20/2018.

8. Altre tipologie di controllo intestate alle Sezioni regionali di controllo

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 2018 sono state sottoposte all'esame della Sezione di controllo per la Sardegna n. 13 diverse ipotesi di accordo.

Anche la Sezione di controllo per il Friuli Venezia Giulia è stata interessata da questa tipologia di verifiche, in ragione del regime peculiare dell'ordinamento regionale. In tale contesto, la Sezione ha, in prima battuta, certificato negativamente la bozza di contratto relativa al comparto unico regionale per il triennio normativo ed economico 2016-2018 che si poneva come strumento fondamentale ed ineludibile dell'attuazione del nuovo disegno dell'articolazione amministrativa del territorio successiva all'abrogazione delle Province (deliberazione n. 25/2018). Nel peculiare sistema del Friuli Venezia Giulia in cui, in attuazione del comparto unico, al fine di assicurare la perequazione dei trattamenti tra Regione ed Enti locali, gli oneri di prima applicazione contrattuale per gli enti locali sono stati tradizionalmente assicurati dalla Regione, risultava, comunque, necessario uno specifico atto di programmazione correlato ad una sufficiente appostazione di risorse in bilancio esplicitamente destinate a tale finanziamento. Nel caso della bozza esaminata, invece, non era esplicitata a livello legislativo la copertura di una parte dell'aumento relativo all'area degli Enti locali, tanto da determinare la certificazione negativa della Sezione plenaria sotto il profilo dell'insussistenza della compatibilità finanziaria.

In seguito, a fronte dell'entrata in vigore della l.r. n. 20/2018 (art. 12, cc. 6, 7 e 8), la copertura finanziaria in precedenza mancante è stata assicurata e, quindi, la bozza contrattuale è stata certificata positivamente dalla Sezione (deliberazione n. 47/2018) con raccomandazioni ritenute, tuttavia, necessarie in relazione alla strettissima correlazione tra le novità introdotte in relazione al trattamento accessorio, eccezionalmente alimentate anche dai risparmi determinati a livello legislativo come conseguenza dell'abrogazione delle Province, e il processo di modifica del sistema amministrativo del territorio, non potendosi, per converso, considerare conformi all'ordinamento vigente, aumenti di spesa estranei all'eccezionalità del processo di riforma.

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 corso del 2018 due Sezioni sono state impegnate in questo ambito di controllo. La Sezione regionale di controllo per la Sardegna che non ha ravvisato i presupposti per procedere alla certificazione di un'ipotesi di accordo sulla fornitura di vestiario per i dipendenti del Teatro Lirico di Cagliari (deliberazione n. 49/2018); la Sezione regionale di controllo per la Lombardia che ha certificato positivamente

l'ipotesi di Contratto all'unico livello aziendale Scala - ciclo contrattuale 2017-2020 del 29 giugno 2018 per i dipendenti della Fondazione Teatro alla Scala (deliberazione n. 231/2018).

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.

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 2018 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 giugno 2017 che quelle tenutesi nel 2018.

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, c. 5-*bis*, della legge n. 225/1992.

Tale ultima norma 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, la Sezione regionale di controllo per la Lombardia ha esaminato, dichiarandolo irregolare, il rendiconto 2013 presentato dalla Società Expo 2015 S.p.A., per non essere stato approvato dall'organo amministrativo competente (deliberazione n. 338/2018). Con la pronuncia, inviata anche alla procura della Corte di conti, è stata svolta una approfondita analisi di numerosi atti di gestione commissariale.

Nello stesso campo di attività la Sezione regionale di controllo per la Sicilia ha approvato la relazione sulla verifica del rendiconto delle spese sostenute, nel corso dell'esercizio 2012, dal Commissario delegato e dal Soggetto attuatore per l'emergenza in materia di dissesto idrogeologico nel territorio della Provincia di Messina, dichiarata con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 2 ottobre 2009, nonché sulla gestione successiva alla cessazione dell'emergenza, fino alla chiusura della contabilità speciale (deliberazione n. 198/2018).

Con riferimento agli eventi sismici del 24 agosto 2016, la Sezione regionale di controllo per l'Umbria ha approvato le "Indicazioni metodologiche" per l'esame dei rendiconti delle contabilità speciali per l'Emergenza e per la Ricostruzione (deliberazioni nn. 19, 20 e 85/2018).

Audizioni delle Sezioni regionali di controllo

Si segnala l'audizione della Sezione di controllo per la Regione siciliana dinanzi alla II Commissione legislativa permanente Bilancio dell'Assemblea regionale siciliana in merito alle previsioni del Documento di economia e finanza regionale (DEFR) per gli anni 2018-2020 (deliberazione n. 2/2018).

Controllo di regolarità amministrativa contabile dei pagamenti connessi alla ricostruzione dei territori abruzzesi interessati dal sisma del 6 aprile 2009

L'articolo 11, c. 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. A tal fine la norma consente alla Corte dei conti di avvalersi della Guardia di Finanza.

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. A seguito di

specifico campionamento sono state estratte n. 30 pratiche, di cui n. 25 riferite al Comune di L'Aquila e n. 5 riferite agli altri comuni del cratere.

Nel corso del 2018, anche grazie all'intesa programmatica siglata con il Comando regionale della Guardia di Finanza e all'insediamento di un Tavolo di confronto con la Guardia di finanza e con i Responsabili degli Uffici speciali della ricostruzione per concordare gli indirizzi di indagine anche con l'utilizzo di piattaforme informatiche, la Sezione ha adottato 23 deliberazioni, di cui 17 relative a pratiche di ricostruzione privata per le quali è stata rilevata la mancata esibizione dei contratti di affidamento dei lavori e di progettazione da parte dell'Ufficio speciale per la ricostruzione di L'Aquila; la mancata acquisizione dei contratti di affidamento dei lavori e di progettazione da parte del Comune di L'Aquila e il pagamento di SAL, in assenza dei presupposti di legge (deliberazioni nn. 157-173/2018).

Pertanto, n. 5 deliberazioni sono relative a pratiche di ricostruzione privata per le quali è stata rilevata la regolarità amministrativo-contabile dell'erogazione dell'anticipazione del 2% dell'importo ammesso a finanziamento per spese tecniche, rimborso sondaggi e prove sulle strutture. Trattasi di pratiche per le quali l'iter istruttorio, ai fini della concessione del contributo definitivo, alla data del campionamento, non era concluso in quanto ancora non approvato il progetto parte seconda (scheda parametrica) o in quanto in attesa di rilascio del titolo edilizio da parte del Comune di L'Aquila.

Un ulteriore pronuncia (deliberazione n. 182/2018) ha accertato l'irregolarità amministrativa e contabile della mancata consegna, all'USRC, del contratto stipulato fra il beneficiario e i progettisti costituiti in associazione temporanea di professionisti. Alla luce dell'istruttoria condotta, pertanto, il pagamento effettuato dall'Amministrazione comunale potrebbe risultare irregolare per carenza dei presupposti negoziali prescritti dalla normativa vigente.

CAPITOLO X

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

1. Profili generali

Oltre alle tradizionali attività di controllo, la Corte dei conti è assegnataria di ulteriori funzioni specificamente previste da disposizioni normative, le quali sono in ogni caso latamente rivolte al controllo sulla gestione delle risorse pubbliche. Trattasi di specifiche forme di controllo che investono ambiti di attività tra loro eterogenei, ma caratterizzati dalla presenza di delicati profili di rilievo pubblicistico e, conseguentemente, dall'esigenza di un monitoraggio *ad hoc* da parte della Corte dei conti.

In questo perimetro si collocano sia talune gestioni statali o di altre amministrazioni pubbliche non statali, sia alcuni organismi internazionali destinatari di risorse di provenienza degli Stati che vi partecipano.

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, non solo all'interno dei confini nazionali.

2. Ufficio di controllo di cui all'art. 162, comma 5, del d.lgs. n. 50 del 2016

L'attività di controllo svolta dall'Ufficio costituito ai sensi dell'art. 162, c. 5, del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, è caratterizzata da un ambito applicativo legislativamente definito, rappresentato dai: i) contratti al cui oggetto, atti o modalità di esecuzione è attribuita una classifica di segretezza; ii) contratti la cui esecuzione deve essere accompagnata da speciali misure di sicurezza, in conformità a disposizioni legislative, regolamentari o amministrative. All'interno di questo contesto di riferimento l'Ufficio è chiamato a svolgere un controllo ad ampio spettro, consistente sia nel vaglio preventivo di legittimità, a cui rimane subordinata l'efficacia degli atti,

sia nella verifica successiva della regolarità, correttezza ed efficacia della gestione dei contratti stessi.

In sostanza, il legislatore ha attribuito alla Corte dei conti, nella nuova articolazione, un'ampia funzione di controllo che investe il complessivo fenomeno degli atti negoziali caratterizzati dall'attribuzione di un livello di riservatezza o dall'esigenza di speciali misure di sicurezza, in ragione della natura oggettiva dei contratti in discorso e della necessità di conciliare il particolare regime procedurale derogatorio per gli stessi previsto dal citato art. 162 con il rispetto dei principi di legalità.

Nella prospettiva della trasparenza, sebbene compatibilmente con le esigenze di riservatezza che caratterizzano il settore, l'Ufficio è altresì chiamato a dare conto al Parlamento dell'attività svolta, mediante una specifica relazione da approvare entro il 30 giugno di ciascun anno.

Nel corso del 2018, l'Ufficio speciale ha esercitato le proprie funzioni di controllo lungo le predette tre linee direttrici.

In merito al controllo preventivo di legittimità, sono stati sottoposti all'esame dell'Ufficio 215 nuovi contratti, ai quali si sommano 41 atti, quali giacenze dell'anno precedente. Tali dati includono anche 83 nuovi provvedimenti e 29 giacenze del 2017 relativi a proroghe tecniche nell'ambito di accordi quadro relativi ad un servizio ed alla relativa fornitura su tutto il territorio nazionale su 55 lotti. Sotto il profilo quantitativo, occorre altresì precisare che - in base al novellato art. 42, c. 3-bis, del d.p.c.m. 6 novembre 2015, n. 5 (in vigore dal 18 novembre 2017) - le competenze dell'Ufficio sono state ulteriormente integrate, con estensione del controllo preventivo di legittimità anche ai provvedimenti di segretazione per le classifiche RISERVATISSIMO o superiore. Nel 2018, gli atti di quest'ultima tipologia trasmessi all'Ufficio ammontano a 36, elevando a 251 l'insieme dei provvedimenti pervenuti al controllo di legittimità nell'anno.

Nell'esercizio del controllo si sono resi necessari complessi approfondimenti istruttori inerenti, in particolare: *i)* alla verifica delle modalità di scelta del contraente, soprattutto nei casi di ricorso all'affidamento diretto; *ii)* alla necessità di evitare strutture contrattuali che creino condizioni di *lock in* per l'Amministrazione; *iii)* all'accertamento che le gare informali vedessero la partecipazione di un'effettiva pluralità di operatori, in presenza di particolari situazioni di controllo reciproco tra gli stessi; *iv)* alla verifica del rispetto delle nuove disposizioni in tema di commissione giudicatrice.

In esito all'attività di riscontro preventivo l'Ufficio ha proceduto alla registrazione di 214 atti, di cui 154 con nota avviso, e alla restituzione, su richiesta dell'Amministrazione, di 14 atti. In un caso, si è reso necessario il deferimento all'Ufficio in composizione collegiale di un contratto, per il quale è stata adottata la deliberazione n. 1/2018/R/UCCS di ricusazione del visto, non ritenendo giustificati i presupposti di natura tecnica alla base della scelta dell'Amministrazione di ricorrere all'affidamento diretto.

Con riferimento al controllo successivo, l'Ufficio ha condotto un'articolata istruttoria relativa alla fase esecutiva dei contratti secretati o caratterizzati da speciali misure di sicurezza nel periodo aprile 2016 - dicembre 2017. In tale sede è stata

esaminata la documentazione inerente a tutta l'attività contrattuale ancora in corso di esecuzione nel periodo di riferimento.

In esito alle verifiche condotte, l'Ufficio, in composizione collegiale, ha approvato la relazione *“Contratti segreti o caratterizzati da particolari misure di sicurezza del Ministero della Difesa”* (deliberazione n. 2/2018/O/UCCS) con la quale è stato esaminato lo stato di attuazione dei 91 contratti in essere, per un controvalore di circa 3,3 miliardi di euro. Le istruttorie relative al controllo successivo sulle altre amministrazioni interessate dal fenomeno della segretezza sono ancora in corso e verranno ultimate nel corso del 2019.

Da ultimo, con deliberazione n. UCCS/1/2018/REF, l'Ufficio ha approvato la *“Relazione annuale 2018”*, riferendo al Parlamento in merito alla complessiva attività svolta nel periodo che copre la seconda parte del 2017 (1° giugno – 31 dicembre) e la prima parte del 2018 (1° gennaio – 31 maggio).

3. 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).

4. 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. 515/93). La Corte dei conti riferisce direttamente ai Presidenti delle Camere sui risultati del controllo eseguito (art. 12, c. 3, l. 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, comma 4, lett d) della legge 23 febbraio 1995, n. 43.

Il Collegio effettua un controllo successivo di legittimità che, ai sensi dell'art. 12, c. 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.

Il controllo attribuito alla Corte dei conti è supportato da un sistema sanzionatorio, ai sensi dell'art. 15 della l. 515/1993, che prevede tre ipotesi in cui può essere irrogata dal Collegio una sanzione amministrativa pecuniaria:

a) in caso di mancato deposito dei consuntivi delle spese elettorali da parte dei partiti o movimenti politici, è prevista la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 51.645,70 a euro 516.457,00 (nel testo originario da lire cento milioni a lire un miliardo);

b) in caso di mancata indicazione nei consuntivi delle fonti di finanziamento la sanzione amministrativa pecuniaria va da euro 5.164,57 a euro 51.645,70 (nel testo originario da lire dieci milioni a lire cento milioni);

c) in caso di riscontrata violazione dei limiti di spesa previsti dall'art. 10 della legge n. 515/1993 si applica una sanzione amministrativa pecuniaria non inferiore alla metà e non superiore al triplo dell'importo eccedente il limite previsto.

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.

La legge 10 dicembre 1993, n. 515, che ha investito la Corte dei conti del compito di controllo delle spese elettorali sostenute dai partiti e delle relative fonti di finanziamento, è stata sensibilmente modificata dalla legge 6 luglio 2012, n. 96, e dal d.l. 28 dicembre 2013, n. 149, convertito nella l. 21 febbraio 2014, n. 13, che all'art. 1 ha statuito l'abolizione del rimborso delle spese per le consultazioni elettorali e dei contributi pubblici erogati per l'attività politica e a titolo di finanziamento.

Con il suddetto d.l. n. 149/2013, si è passati dal finanziamento pubblico ad un sistema basato sulla contribuzione volontaria fiscalmente agevolata dei soggetti privati. Ai contribuenti viene riconosciuta la facoltà di destinare a favore del partito politico prescelto il 2 per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche. I partiti per poter fruire dei contributi volontari dei cittadini contribuenti devono rispettare le indicazioni normative su alcuni elementi essenziali di democrazia interna e trasparenza.

Nel corso del 2018, il Collegio di controllo sulle spese elettorali ha avviato l'esame dei consuntivi relativi alle elezioni per il rinnovo della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, nonché alle elezioni regionali della Lombardia e del Lazio, tenutesi in data 4 marzo 2018, e del Molise del 22 aprile 2018, ai sensi dell'art. 12 della l. 10 dicembre 1993 n. 515, come richiamato dall'art. 5, c. 4, lett. d) della legge 23 febbraio 1995 n. 43, svolgendo quattro adunanze e adottando sette deliberazioni, concernenti le attività preliminari e di programmazione delle attività di controllo.

I lavori sono attualmente in corso e termineranno con la predisposizione dei Referti finali sui risultati dei controlli eseguiti, da trasmettere ai Presidenti delle Camere (elezioni politiche 2018) e ai Presidenti dei Consigli regionali della Lombardia, del Lazio e del Molise (elezioni regionali 2018).

5. 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.

Con riguardo all'ambito internazionale, è d'uopo rammentare la presenza di un componente della Corte dei conti italiana nella Corte dei conti europea. Inoltre, alcuni magistrati partecipano, quali esponenti della Corte dei conti italiana, ai collegi di revisione di importanti organismi internazionali, contribuendo attivamente ai controlli sulla corretta gestione contabile e finanziaria delle risorse ad essi assegnate. In particolare, un magistrato presiede il *College of Auditors di European Union Institute for Security Studies (EUISS)*, agenzia con sede principale a Parigi e di rappresentanza a Bruxelles che si occupa di analisi in materia di politica estera, sicurezza e difesa, a supporto dell'Unione europea e dei suoi Stati membri.

Inoltre, un magistrato della Corte dei conti è membro del *Board of Advisors* dell'Organizzazione congiunta per la cooperazione in materia di armamenti (OCCAR - *Organisation Conjointe de Coopération en matière d'Armement*) ai sensi dell'Annesso I dell'OPM 3 (*Occar Management Procedures*). L'OCCAR è un'agenzia di *procurement* che opera per conto di 6 Nazioni (Belgio, Francia, Germania, Italia, Regno Unito e Spagna) gestendo numerosi e importanti programmi di cooperazione europea nel settore della difesa (tra questi, le fregate multiruolo FREMM, il programma missilistico FSAF, il drone militare europeo MALE-RPAS).

Nel 2018 un magistrato della Corte dei conti ha fatto parte, in qualità di Membro esperto, del Comitato di *audit* dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE); il Comitato è un organo di sorveglianza dell'indipendenza e dell'efficacia delle attività di *audit* sia interno che esterno, con compiti attinenti anche alla valutazione dei sistemi di controllo interno e di gestione del rischio.

Infine, 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. Trattasi di un meccanismo che gestisce il finanziamento, attraverso la collezione di contribuzioni dagli Stati membri, dei costi comuni delle operazioni militari dell'UE nell'ambito della politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC) dell'unione stessa (attualmente sono sei le operazioni militari attive, operative prevalentemente nel continente africano).

Con riferimento all'ambito nazionale, nell'enunciare le cariche di maggior rilievo istituzionale, si incontra dapprima la previsione dell'art. 9 della l. 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.

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, c. 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 (Petruscelli 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, c. 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, c. 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 XI

ORGANIZZAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

1. Autonomia e organizzazione amministrativa

Sin dal discorso di insediamento del Presidente della Corte dei conti, l'anno di riferimento si è contraddistinto per una forte riaffermazione di quei principi costituzionali che contribuiscono a qualificare la Corte dei conti tra gli Organi a rilevanza costituzionale.

Più precisamente, è stata avviata una riflessione sugli effetti che tale collocazione ordinamentale riverbera sull'organizzazione amministrativa dell'Istituto.

La tematica è stata affrontata con delibera delle Sezioni riunite in sede consultiva n. 1/2018/Cons., del 15 febbraio 2018 (relativamente alla composizione del collegio dei revisori dei conti della Corte dei conti).

Al riguardo, detta delibera ha avuto modo di richiamare quanto più volte ribadito dalla Corte costituzionale, a partire dalla sentenza n. 29 del 1995, affermando che la Corte dei conti - quale organo previsto dalla Costituzione in posizione d'indipendenza e di "neutralità", al pari degli altri organi di rilevanza costituzionale - non è inserita nell'apparato amministrativo dello Stato-governo, quindi non fa capo allo Stato-amministrazione, bensì è collocata direttamente al servizio dello Stato-comunità (o Stato-ordinamento), in posizione costituzionale di separatezza rispetto alle Amministrazioni dello Stato; di talché in sede di disciplina legislativa del rispettivo assetto le è stato da sempre riconosciuto ampio margine di autorganizzazione, sconosciuto al plesso "ordinario" della pubblica amministrazione.

La *ratio* dell'esclusione della disciplina dettata dal testo unico sul pubblico impiego agli organi facenti capo alla nozione di Stato-ordinamento si coglie agevolmente nella pressante esigenza di preservare l'autonomia di tali organi, non solo con riguardo alla loro attività, ma anche, in funzione di essa, con riferimento alla loro organizzazione interna.

In forza di tale garanzia costituzionale - solido fondamento per l'ancoraggio dell'art. 4 della l. n. 20/1994 - la Corte risulta titolare di una potestà regolamentare "atipica" e "rinforzata", produttiva di "*interna corporis*" traenti forza direttamente da uno specifico precetto di rango costituzionale, con una (formale) "*interpositio*

legislatoris” che – lungi dal fissare principi, criteri e limiti – delega *in toto* la propria funzione “tutoria” allo strumento regolamentare di autonomia.

Anche l’Ufficio legale e documentazione dell’Istituto, con parere n. 1443, del 12 giugno 2018, in materia di incremento del trattamento economico accessorio per il personale amministrativo della Corte, ha avuto modo di affermare che *“a prescindere dalla regolamentazione giuridico-economica del proprio personale amministrativo, la circostanza che la Corte dei conti non possa essere assimilata ad una “amministrazione in senso stretto” trova conferma nel diritto positivo. Il riferimento è, innanzitutto, all’art. 4 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, rubricato “autonomia finanziaria”.*

Come noto, infatti, sulla scorta di tali disposizioni, la Corte dei conti, con delibera n. 136 del Consiglio di Presidenza in data 2-3 ottobre 2012, ha adottato il vigente *“regolamento concernente la disciplina dell'autonomia finanziaria della Corte dei conti”,* approvato con deliberazione delle Sezioni riunite n. 1/DEL/2012 e il *“regolamento per l'organizzazione ed il funzionamento degli uffici amministrativi e degli altri uffici con compiti strumentali e di supporto alle attribuzioni della Corte dei conti”,* deliberato dalle Sezioni riunite in data 25 gennaio 2010, con deliberazione n. 1/DEL/2010.

Le suesposte considerazioni sono state riaffermate dal Presidente della Corte dei conti anche nelle *“Linee generali di indirizzo dell’azione amministrativa per l’anno 2018”*, recante le priorità politiche per l’anno 2018. Tale atto di indirizzo presidenziale rappresenta un documento di enorme valenza, in quanto definisce le linee di fondo di carattere politico nel solco delle quali i centri di amministrazione attiva dovranno improntare l’agire amministrativo, costituendo, quindi, al tempo stesso, il principio ispiratore fondante e l’obiettivo ultimo da perseguire.

Nel richiamare, pertanto, la collocazione dell’Istituto al centro di un insieme di tutele a presidio dell’interesse pubblico e del pubblico erario, nell’esercizio delle molteplici funzioni ad esso assegnate dal legislatore, il Presidente ha ritenuto, quale obiettivo primario, provvedere ad un ulteriore adeguamento del piano organizzativo dell’Istituto, al fine di assicurare una più efficace tutela delle predette risorse su tutto il territorio e garantire in ogni Regione un saldo radicamento vicino ai cittadini.

Il Presidente ha, dunque, indirizzato gli obiettivi strategici alla fondamentale necessità che la Corte rafforzi la propria capacità di risposta alle reali esigenze del Paese, partendo da una riorganizzazione delle proprie strutture che rivolga una attenzione sempre maggiore al potenziamento degli oltre sessanta uffici territoriali, al fine di assicurarne il buon funzionamento.

In particolare, le direttrici portanti per la costruzione degli obiettivi strategici espresse nell’Atto di indirizzo politico-istituzionale sono state individuate: nell’adeguamento dell’assetto organizzativo dell’Istituto ai compiti intestati; nel potenziamento dell’attività di formazione e aggiornamento del personale di magistratura e amministrativo; nel miglioramento del livello dei servizi informatici e delle tecnologie a sostegno delle attività istituzionali, attraverso la semplificazione, modernizzazione e innovazione gestionale che vedrà coinvolte in maniera trasversale le attività di tutto l’Istituto; nella costante circolazione di informazioni, interna ed esterna, sull’attività della Corte.

Con il suddetto Atto, inoltre, il Segretario generale è stato delegato alla definizione degli obiettivi strategici e degli obiettivi operativi da assegnare alle

quattro Direzioni generali e all'intera struttura amministrativa dell'Istituto. Difatti, la nuova articolazione del bilancio della Corte, approvata secondo la procedura di cui all'art. 36 del Regolamento di autonomia finanziaria, individua l'unico Centro di Responsabilità nel Segretario Generale.

In un'ottica di rafforzamento del *management* è stato, dunque, attuato un più incisivo accentramento nella figura del Segretario generale, quale titolare dell'unico CRA in cui si articola l'intero bilancio, delle attività di programmazione, coordinamento e gestione delle funzioni amministrative dell'Istituto, rafforzando le funzioni di programmazione della spesa, di coordinamento della gestione finanziaria e di predisposizione dei documenti contabili, da sottoporre al Collegio dei revisori e al Consiglio di Presidenza.

Pertanto, sulla base delle linee di indirizzo, si è dato corso alla programmazione finanziaria e si è progressivamente completata la parte strategica della programmazione - quella più direttamente connessa alle priorità politiche individuate nell'Atto di indirizzo - declinando le priorità stesse in Obiettivi specifici triennali e nei connessi Obiettivi specifici annuali.

Ciò è puntualmente avvenuto con la presentazione della Direttiva generale per l'azione amministrativa, anno 2018, da parte del Segretario generale e le conseguenti emanate dai Dirigenti generali, con l'adozione di nuovi schemi di bilancio e la predisposizione dei Decreti Presidenziali di approvazione n. 78 e n. 96 del 2018, nonché con l'emanazione del Piano della *performance* per il triennio 2018-2020 (D.P. 99/2018).

I documenti programmatici si presentano complementari e, di conseguenza, si sono delineati due ambiti di programmazione: uno, di carattere "strategico", rivolto a perseguire specifici obiettivi triennali collegati alle Priorità politiche; l'altro di carattere gestionale che comprende le consolidate attività connesse al funzionamento dell'Amministrazione ed allo svolgimento ed alla gestione delle competenze primarie.

2. Adeguamento dell'assetto organizzativo dell'Istituto ai compiti intestati

Rafforzamento del personale magistratuale

Al 1° gennaio 2019 l'organico magistratuale, che prevede una dotazione pari a 611 posti, si presenta con una copertura effettiva di 408 unità, cui si devono aggiungere alcune unità in posizione di fuori ruolo e aspettativa, evidenziando, pur nella conclamata carenza, per la prima volta un *trend* positivo rispetto al dato dello scorso anno (+4,6%), che permette di ridurre di alcuni punti percentuali la vacanza in organico, fissandola in 203 magistrati (pari al 33% contro il 37,6% del 2017).

Il *gap* da colmare per addivenire ad un organico effettivo di magistrati è ancora consistente, ma l'effettuazione di assunzioni comincia a mostrare alcuni effetti positivi.

Nel corso del 2018, infatti, è stato portato a termine la procedura di reclutamento per 24 referendari nel ruolo della carriera di magistratura della Corte dei conti (elevati fino a 33 posti), bandita nel 2017. All'esito delle prove sono stati assunti n. 26 magistrati che hanno già giurato, sono stati assegnati e, contemporaneamente alla frequentazione del corso di formazione, hanno preso servizio nelle sedi regionali di destinazione.

Con D.P. n. 25 del 27 marzo 2018, è stato indetto un concorso per titoli ed esami, a 25 posti di referendario della carriera di magistratura della Corte dei conti (elevabili fino a 34), le prove scritte sono già state svolte nei giorni 20, 21, 22 e 23 novembre 2018.

Successivamente, sono stati emanati ulteriori due bandi di concorso. Un primo bando, è stato indetto con D.P. n. 52 del 19/7/2018, per titoli ed esami, a 30 posti di referendario (elevabili fino a 41), mentre il secondo è stato indetto con D.P. n. 53 del 25/7/2018 rispettivamente per 30 posti di referendario (elevabili fino a 40).

Al riguardo, va sottolineata positivamente l'approvazione, nella legge 30 dicembre 2018, n. 145 (legge di bilancio), della spesa per il reclutamento di ulteriori 104 referendari.

Il risultato evidenziato, cui si unisce la contemporanea autorizzazione all'assunzione anche di personale amministrativo, riveste straordinaria importanza nella storia della magistratura contabile e rende testimonianza dell'apprezzamento del servizio giustizia, fino ad oggi reso dall'Istituto.

Per ciò che rileva l'attuale distribuzione sul territorio del personale magistratuale in servizio, si evidenzia che il predetto esercita la propria attività, in assegnazione principale, per il 73,5% delle presenze in organico presso le sedi regionali (numeri assoluti 300) e per il restante 25,4 % delle presenze in organico presso gli uffici di Roma (numeri assoluti 107).

I suddetti dati confermano la scelta politica, avviata ormai dalla riforma del d.l. n. 174/2012, di potenziamento delle sedi regionali di pari passo con l'aumento dei compiti ad esse devoluti dall'ordinamento. Anche le nuove assunzioni saranno destinate, quasi integralmente, agli uffici territoriali delle sezioni regionali di controllo, sezioni giurisdizionali regionali e procure regionali.

Dal punto di vista delle funzioni, alla data del 1° gennaio 2019, i magistrati addetti ai diversi settori del controllo ammontano a 166 (pari al 40,6%) distribuiti per 97 unità nelle sezioni regionali e 69 in quella centrale, quelli con funzioni giudicanti 132 (pari al 32,3%) distribuiti per 109 unità nelle sezioni regionali e 23 in quelle centrali, mentre i magistrati con funzioni requirenti si attestano su 109 unità (pari al 26,7%) distribuiti per 94 unità nelle sezioni regionali e 15 in quella centrale.

Rafforzamento del personale amministrativo

Sul fronte del personale amministrativo, l'esigenza di disporre di più adeguate risorse umane non deriva solo dalla effettiva scopertura, ma nasce anche da una evidente constatazione della anacronistica e insufficiente dotazione organica, fissata da normative risalenti.

La suddetta dotazione, infatti, è stata stabilita nel 2002 a 2909 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 2594, registrando, quindi, una riduzione di 315 unità (-11%), e risultando ormai assolutamente inadeguata all'aumento delle competenze e dei carichi di lavoro, affidati all'Istituto negli ultimi anni.

Nell'anno di riferimento, a invarianza della dotazione indicata, il Segretario generale ha provveduto, previa un'adeguata istruttoria che ha coinvolto, in modo capillare, tutti i vertici dell'Istituto, dando loro modo di segnalare le criticità relative

ad una sottostimata dotazione di personale amministrativo, ad addivenire a una nuova definizione della dotazione organica di diritto del personale amministrativo della Corte.

E' stato, dunque, predisposto il Decreto segretariale n. 99 in data 9 maggio 2018, pubblicato sulla intranet in data 14 maggio 2018. Nella predetta operazione, che ha richiesto un notevole impegno stante il coinvolgimento di tutte le diverse articolazioni dell'Istituto, è stata adottata un'impostazione metodologica in aderenza alle linee guida Presidenziali, ispirata all'esigenza di garantire il miglior funzionamento dell'attività istituzionale, attraverso il potenziamento delle sedi territoriali della Corte.

L'operazione è stata attuata attraverso un notevole sacrificio di posizioni in organico presso l'amministrazione attiva (Segretariato) in favore degli uffici istituzionali delle sedi regionali.

Per quanto riguarda l'organico effettivo, a far data dal 1° gennaio 2019, a fronte delle suddette 2.594 unità di personale amministrativo previsto, risultano in servizio 2294 unità di personale, tenuto conto anche di quello in posizione di comando, per una copertura pari all'88,4% delle posizioni, dato che, nonostante la massiccia opera di rafforzamento per il tramite dell'Istituto della mobilità in entrata, evidenzia un trend in diminuzione del 3% dal medesimo dato di copertura dello scorso anno. Il dato è facilmente spiegabile con il mancato ricambio generazionale del personale della pubblica amministrazione, dovuto al blocco assunzionale.

La dotazione dirigenziale a fronte di una dotazione organica di diritto di 69 unità (4 dirigenti di prima fascia e 65 dirigenti di seconda) assomma 4 dirigenti di prima fascia e 52 dirigenti di seconda, mentre il personale appartenente all'area terza risulta di 1096 unità, quello di area seconda 1108 e, infine, di area prima per 34 unità.

In merito alla distribuzione del personale amministrativo per funzioni svolte, nell'anno di riferimento, 773 unità (di cui 300 in sede centrale e 473 in sede regionale) sono adibite a compiti di supporto alla funzione di controllo, 452 unità alla funzione giurisdizionale (di cui 89 in sede centrale e 363 in sede regionale) e 362 unità all'attività delle procure (di cui 44 in sede centrale e 318 in sede regionale), mentre il restante personale, per complessive 707 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.

Al fine di contrastare le evidenziate criticità in ordine alla carenza di personale amministrativo, dirigenziale e non, è stata attuata ad opera del Segretario generale una generale azione di rafforzamento operante in maniera sinergica su più fronti, sia sul versante della corretta programmazione delle assunzioni, sia sull'effettivo arruolamento di nuova forza-lavoro, con l'attivazione degli istituti consentiti dalle vigenti normative.

Per quanto riguarda il personale dirigenziale, con la programmazione delle assunzioni dell'anno 2018 sono state prenotate 4 unità dal corso-concorso curato dalla SNA, ed è stato attuato lo scorrimento della graduatoria, ancora vigente, per le restanti 3 unità.

La quantificazione assunzionale, per l'anno 2019, inoltre, ha trovato corretto riscontro nello stanziamento delle somme necessarie ad opera della citata legge di bilancio, e consentirà di procedere all'espletamento di procedure concorsuali per il reclutamento del mancante contingente dirigenziale (6 unità).

Nelle more dell'attivazione di tali procedure particolare cura è stata riservata alla rivisitazione della disciplina interna per il conferimento degli incarichi dirigenziali, attività da cui è scaturito il decreto presidenziale n. 27 del 29 marzo 2018 (pubblicato, sulla *intranet*, in pari data). In detta opera di revisione, orientata alla piena applicazione dei superiori principi di trasparenza e di rotazione oltre che alla migliore utilizzazione delle competenze professionali, merita menzione la previsione dell'interpello pubblico (c.d. interpello aperto da pubblicare sul sito *web* istituzionale della Corte) rivolto verso le altre amministrazioni.

Nel corso del corrente anno – costituisce novità assoluta per l'Istituto - sono stati predisposti n. 2 interPELLI aperti: il primo, bandito con Decreto del Segretario generale n. 43 del 6 febbraio 2018 per 9 posti vacanti, mentre il secondo, indetto con Decreto del Segretario generale n. 104 del 17 maggio 2018, per 13 posti vacanti.

Per la copertura, *ad interim*, di due posti di funzione dirigenziale, sono stati invece attivati n. 2 interPELLI interni, riservati ai Dirigenti di ruolo dell'Istituto.

Per quanto riguarda, invece, le azioni sinergiche attuate per rafforzare il personale amministrativo appartenente alle aree funzionali, con particolare riferimento all'attivazione dell'istituto della mobilità, costituendo l'unica modalità di acquisizione di forza lavoro nell'anno di riferimento, è stata attuata un'apposita procedura, bandita con decreto segretariale n. 115 in data 25 maggio 2018, per la stabilizzazione di complessive 53 unità di personale comandato, proveniente da amministrazioni pubbliche sottoposte a vincoli assunzionali, in possesso di tutti i requisiti previsti per l'immissione nei ruoli della Corte dei conti (c.d. mobilità interna).

Per venire, invece, incontro alle esigenze funzionali manifestate dai vertici istituzionali di uffici regionali che hanno evidenziato forti criticità nel reperimento di personale da acquisire in posizione di comando proveniente da altre amministrazioni regionali, è stata bandita una procedura di mobilità, rivolta al personale in servizio presso amministrazioni pubbliche sottoposte a vincoli assunzionali (c.d. mobilità esterna). Le regioni interessate da tale procedura, bandita con decreto segretariale n. 127 del 2 luglio 2018 sono state la Calabria, il Friuli Venezia Giulia e la Valle D'Aosta.

Primariamente alla richiesta in comando o in mobilità di nuovo personale, si è provveduto all'aggiornamento della disciplina recata dal decreto segretariale n. 39 in data 30 novembre 2017. L'obiettivo del Segretario generale, attuato con il decreto n. 100 in data 9 maggio 2018, pubblicato sulla *intranet* in data 14 maggio 2018, è stato quello di coniugare l'esigenza di poter disporre di personale in possesso di specifica professionalità, con la necessità di pianificare una prospettiva di stabile e continuativa permanenza in servizio dello stesso (dotato, pertanto, di età anagrafica non particolarmente elevata).

Sul fronte delle procedure concorsuali si è provveduto alla predisposizione, in sinergia inter-istituzionale tra la Corte dei conti, il Consiglio di Stato e l'Avvocatura dello Stato, della procedura finalizzata al reclutamento di 5 unità di personale

amministrativo di area terza F1, mediante prove selettive volte ad accertare il possesso delle specifiche competenze informatiche di “*data scientist*” richieste per le attività da assegnare in ambito informatico ingegneristico, nonché a quella relativa a 7 unità di personale amministrativo di area 3F1, mediante specifiche prove selettive volte ad accertare il possesso di qualificate competenze giuridico economico statistiche richieste per le attività da assegnare, a supporto delle funzioni magistratuali di controllo della Corte dei conti.

Nell'immediato futuro, invece, è allo studio la creazione di una consistente *expertise* di funzionari destinati totalmente a rafforzare le sedi territoriali, in possesso di idonea formazione e requisiti atti a costituire un *pool* al fianco del magistrato nell'espletamento delle funzioni di controllo, giudicanti e requirenti. Nello specifico, si fa riferimento alla costituzione di un nucleo di funzionari economisti esperti di finanza pubblica (centrale e territoriale) per la funzione di controllo, esperti in revisione dei conti ed assistenti di studio al servizio della funzione giudicante e in ispettori e assistenti di studio al servizio del Pubblico ministero.

La previsione programmatica è stata condivisa a livello politico nella citata legge di bilancio con la quale sono state stanziare, per i prossimi anni, idonee risorse economiche.

Formazione e aggiornamento del personale amministrativo

Negli atti di indirizzo presidenziali e del segretario generale, nel corso negli ultimi anni, si è sottolineata la necessità di garantire un'effettiva formazione dell'apparato amministrativo, considerato che ogni iniziativa di rinnovamento presuppone una adeguata preparazione professionale.

Durante il 2018 è stata attuata una programmazione della formazione sempre più calata sulle esigenze che richiede l'Istituto, in termini di attualità e concretezza; si è mantenuta una costante interlocuzione con il Seminario di formazione permanente al fine di individuare, di volta in volta e ove possibile, unitari percorsi di formazione nelle materie di comune interesse, anche in un'ottica di contenimento della spesa. Per le medesime ragioni si è continuato a privilegiare sia le iniziative formative della SNA, con la quale è stata stipulata un'apposita convenzione-quadro, sia i rapporti contrattuali con le Università.

In adesione alle specifiche esigenze manifestate dai diversi Uffici, sono stati organizzati un totale di 65 corsi, collettivi e individuali, che hanno coinvolto 682 partecipanti tra personale amministrativo e dirigenziale.

Nello specifico le iniziative sono state suddivise per area tematica: per l'area del controllo i corsi organizzati sono stati 9, il numero di partecipanti è stato di 206 e hanno riguardato, ad es. “UE e contabilità nazionale”, “modalità di utilizzo della Banca dati delle P.A. (BDAP)”, “la contabilità del settore sanitario”, “il piano dei conti”, “la disciplina degli appalti pubblici: novità normative e giurisprudenziali”, “la contabilità economico-patrimoniale nelle P.A.” e “l'armonizzazione dei sistemi contabili nelle regioni, enti locali e loro organismi”.

Per l'area della giurisdizione i corsi organizzati sono stati 5, il numero di partecipanti è stato di 152 e hanno riguardato il processo d'appello innanzi alla Corte dei conti e il giudizio di I grado innanzi alla Corte dei conti. Mentre per l'area relativa all'amministrazione attiva i corsi organizzati sono stati 51 (compresivi dei corsi individuali dei dirigenti), il numero di partecipanti è stato di 324.

Con l'applicazione del CCNL funzioni centrali, sottoscritto in data 12 febbraio 2018, il Segretario generale si è adoperato in una cospicua azione di emanazione di circolari esplicative degli istituti ivi contemplati. In linea, anche, con la recente emanazione, da parte del Governo, di alcuni accorgimenti normativi deputati a far fronte a particolari criticità (e con quelli *in fieri* es. d.d.l. concretezza), si è concentrata l'attenzione sulla variegata disciplina delle assenze dal servizio da parte del personale amministrativo.

3. La gestione contabile

La struttura di bilancio per l'anno 2018 e successivi, adottata in via sperimentale (DP n. 35/2017), ha fatto emergere esigenze di ulteriori interventi di rimodulazione anche con riguardo alle richieste di modifica avanzate dal MEF in collaborazione con NOIPA e Banca d'Italia sulla necessità di articolare i capitoli in piani gestionali.

Si è pervenuti, quindi, alla realizzazione di uno schema in grado di coniugare al meglio le esigenze di trasparenza del bilancio con quelle di snellezza delle procedure di spesa.

L'attuale schema di bilancio è stato adottato con DP n. 78 in data 19 settembre 2018 e, successivamente modificato, con DP n. 96 del 10 dicembre 2018.

E' stata, dunque, mantenuta la struttura di un unico Centro di responsabilità "Segretario generale" e unica Missione quella denominata "Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela delle finanze pubbliche", in coerenza con la classificazione COFOG 029.

Parimenti risulta un unico Programma denominato "Giurisdizione e controllo dei conti pubblici", nel quale trovano collocazione le risorse destinate allo svolgimento delle attività istituzionali di pertinenza della Corte dei conti, comprendenti sia quelle inerenti al personale che quelli occorrenti per il funzionamento dell'intera struttura, includendo in queste ultime anche quelle di investimento e di informatica.

Fra gli interventi di maggiore interesse, che si ritiene di evidenziare, vi sono la creazione di 29 capitoli, ciascuno articolato in più piani gestionali nei quali le spese di personale vengono suddivise tra magistratura, dirigenti e personale appartenente alle aree funzionali di ruolo e comandati. Inoltre, nel capitolo "Fondi di accantonamento", in continuità con le modifiche apportate nel primo assestamento al bilancio di previsione 2018, sono previsti 11 piani gestionali. Oltre al fondo di riserva ed a quello per la reiscrizione dei residui passivi perenti previsti dal Regolamento di autonomia finanziaria (articoli 8 e 9), sono istituiti altri fondi di accantonamento finalizzati ad un utilizzo specifico delle risorse, nonché il "Fondo per le risorse decentrate", il "Fondo dirigenti di I fascia" ed il "Fondo dirigenti di II fascia" che, nei precedenti schemi di bilancio (preventivo e conto finanziario) venivano allocati unicamente nella gestione corrente delle spese relative al personale dirigenziale e delle aree funzionali.

Il tutto allo scopo di una maggiore e più efficace "leggibilità" del bilancio, nella prospettiva di una compiuta trasparenza.

Nel merito delle risorse finanziarie, gli stanziamenti previsti in via definitiva per l'esercizio finanziario 2019, dalla legge 30 dicembre 2018, n. 145, di approvazione del bilancio di previsione dello Stato, da trasferire alla Corte dei conti, ammontano ad €

326.477.806,00 e sono state assegnate al centro di responsabilità "Segretariato generale" con DP n. 4/2019.

Tra le entrate particolare menzione costituiscono quelle analiticamente indicate nei piani gestionali 07) relativamente alle iniziative legate all'incarico di *External Auditor* svolto dalla Corte dei conti in ambito europeo e 08), denominato "Entrate provenienti da accordi con altre Amministrazioni per la razionalizzazione dei sistemi informativi della P.A.", dove affluiscono le somme versate dal CNEL e dall'Avvocatura Generale dello Stato, nell'ambito delle relative intese inter istituzionali di condivisione delle infrastrutture informatiche.

Dette ultime somme corrispondono ai risparmi di spesa conseguiti dalla Corte dei conti, sotto forma di abbattimento dei corrispettivi inseriti in contratti già in corso, che generano economie di scala rese possibili dall'assunzione della posizione di "provider" di servizi a favore delle suddette amministrazioni.

Con riferimento alla politica di gestione, per il 2019, si intende proseguire senza soluzione di continuità nella concreta applicazione dei principi di revisione della spesa facendo propri, laddove applicabili all'Istituto, gli effetti della relativa normativa, con particolare attenzione agli oneri inderogabili, fra i quali è, *in primis*, da annoverare il trattamento economico del personale di magistratura.

Si evidenzia, infatti, che i dati relativi agli oneri inderogabili, sono pari a poco più dell'80% del complessivo bilancio previsionale per il 2019. Ne consegue che le restanti spese sono contenute al di sotto del 20%. L'ulteriore analisi della spesa dimostra che le competenze fisse ed accessorie dovute a tutto il personale della Corte rappresenta il 91% dei soli oneri inderogabili.

CAPITOLO XII

LA CORTE DEI CONTI E L'INFORMATICA

1. Architetture applicative *cloud native*

In coerenza con le linee guida dell'Agenzia per l'Italia digitale e in collaborazione con il Team per la trasformazione digitale, la Corte dei conti ha avviato già da tempo l'evoluzione della sua infrastruttura verso il modello del *Cloud Computing*.

Questa scelta pone le basi per avere benefici non solo in termini di riduzione dei costi di gestione, ma anche di scalabilità e facilità dell'aggiornamento.

L'utilizzo di un'infrastruttura interna, infatti, richiede un investimento importante dal punto di vista dei costi, del tempo, della qualità, della manutenzione, del supporto. Realizzare un modello in locale efficientemente scalabile comporta il mantenimento di un elevato numero di risorse *hardware* sempre, anche nei momenti in cui non sarebbero necessarie.

Il paradigma *Cloud*, al contrario, non richiede un investimento a lungo termine. La possibilità di gestire la crescita di un servizio in modo dinamico consente di modulare i consumi aumentando o diminuendo le risorse sulla base delle esigenze del momento.

In tale quadro operativo nel corso del 2018 la Corte dei conti ha proseguito il cammino intrapreso alcuni anni fa progettando le nuove architetture applicative direttamente in *Cloud* (architetture *cloud native*) fornendo quindi un nuovo punto di riferimento per gli sviluppi *custom* del settore applicativo.

In quest'ottica sono state disegnate ed implementate, ad esempio, le architetture per i sistemi interni di Corte dei conti (es. Giudico, Silea, ecc.) e per i servizi dedicati ai cittadini, ai professionisti ed alle altre Pubbliche amministrazioni. Tali architetture, disponibili in modalità *Platform as a service* (PaaS), si basano sull'utilizzo della potenza e delle funzionalità del *cloud* pubblico, adottando uno stile di progettazione definito a "micro-servizi", che vuole sottendere il fatto che ogni funzione complessa viene decomposta in servizi semplici.

Le future Applicazioni, basate su architetture *cloud native*, vedranno, sempre più, l'impiego di un'architettura cosiddetta "a servizi" in cui lo strato di logica applicativa

e quello di interazione con i *database* sono frammentati in servizi auto-consistenti a granularità fine.

Nel progettare le architetture si è tenuto conto inoltre della componente definita di *way-out*, cioè dei meccanismi tecnici, applicativi e contrattuali che consentono di variare il fornitore dei servizi *Cloud* in base alle condizioni contestuali che possono presentarsi, al fine di garantire la continuità di erogazione dei servizi offerti alle varie tipologie di utenze, indipendentemente da chi fornisce risorse e servizi. Ciò consente di evitare la dipendenza tecnica, e quindi anche economica (c.d. “*lock-in*”), da uno specifico fornitore.

2. Sistema Giudico

Nell’ambito della digitalizzazione e dematerializzazione delle procedure a supporto del processo contabile, nel corso del 2018 sono state realizzate e messe in esercizio le principali funzionalità del sistema Giudico, realizzato secondo la metodologia di sviluppo *agile* su una piattaforma infrastrutturale completamente in *cloud*. Questa prima fase di rilascio ha riguardato in particolare le funzioni a supporto della lavorazione dei Giudizi di Primo e Secondo grado, funzionalità che consentiranno agli utenti delle segreterie una maggiore fluidità di lavorazione.

Particolare attenzione è stata riservata alla veste grafica e alla fruibilità dell’applicazione da dispositivi mobili: attraverso l’adozione di un design *responsive* l’applicazione è in grado di adattarsi graficamente in modo automatico al dispositivo con cui l’utente accede.

Nei prossimi mesi saranno quindi garantiti l’amministrazione e l’asestamento del sistema reingegnerizzato, perseguendo la realizzazione del Processo Telematico in Corte dei conti, al fine di:

- attivare l’interoperabilità e la piena cooperazione all’interno dell’Istituto e tra le amministrazioni, mediante la condivisione degli archivi e delle informazioni, avviando lo scambio documentale per via telematica al fine di ridurre i tempi, semplificare le procedure e conseguire la dematerializzazione;
- migliorare l’efficienza dell’attività giudiziaria in materia di contabilità, ottenendo un forte cambiamento organizzativo e gestionale grazie alle potenzialità dell’innovazione tecnologica.

Per il 2019 è pianificata la realizzazione delle componenti di Giudico che mirano al completamento del sistema, in ottica di avvio del processo telematico.

Oltre alla reingegnerizzazione delle funzionalità di consultazione del fascicolo *on line* da parte degli avvocati, sarà avviata una seconda fase che prevede la richiesta delle copie autentiche degli atti, con contestuale pagamento degli oneri dovuti, integrando questo servizio con la piattaforma PAGOPA, “Sistema dei pagamenti elettronici a favore delle PA”, in coerenza con il progetto coordinato dall’Agenzia per l’Italia digitale (Agid).

E’ stata pianificata, inoltre, la realizzazione della piattaforma per il deposito degli atti in formato nativo digitale, nonché l’accesso agli atti del fascicolo anche ad altri attori quali Magistrati della Corte, Avvocatura di Stato, Avvocati delle Pubbliche amministrazioni.

3. Sistema SILEA

SILEA (Sistema Informativo Legittimità Atti) consente la gestione completa degli atti sottoposti al controllo di legittimità della Corte dei conti. Integra al suo interno la PEC, il protocollo informatico e la firma digitale interfacciandosi con i relativi servizi messi a disposizione da uno strato di *utility*. SILEA consente così agli utenti coinvolti (amministrativi e magistrati) di gestire, con un unico applicativo, tutte le attività inerenti al controllo di legittimità degli atti. Gli atti che pervengono via PEC agli uffici di controllo vengono caricati automaticamente all'interno di SILEA, dove sono protocollati e assegnati; viene gestita la fase istruttoria, che termina con il consolidamento da parte dei magistrati e la successiva firma digitale dell'attestazione di registrazione in caso positivo, oppure rilievo o restituzione in caso negativo, con successivo invio della documentazione via PEC all'amministrazione controllata.

E' stato inoltre avviato un processo di dematerializzazione tra Ministero dell'Economia e delle Finanze – RGS e Corte dei conti – Ufficio di controllo di legittimità sugli atti del Ministero dell'Economia e delle Finanze che consente anche la fascicolazione automatica del decreto e di tutti gli atti integrativi e consequenziali relativamente ad una fattispecie particolare di decreti di variazione di bilancio. Analogo processo sarà a breve esteso gradualmente a tutti gli atti delle amministrazioni controllate. Il sistema consente anche la gestione dei decreti cartacei.

Alla fine del 2018 il Sistema era in uso presso tre uffici di controllo preventivo di legittimità e presso una sezione regionale di controllo. Con l'inizio del nuovo anno è previsto l'avvio in esercizio per ulteriori tre strutture; a seguire, SILEA sarà adottato da tutti gli uffici della Sezione Centrale di Controllo su atti del Governo e delle amministrazioni dello Stato e da tutte le Sezioni di controllo regionali, con un calendario che sarà concordato.

4. La nuova Banca Dati Unificata (BDU)

Nell'ambito della razionalizzazione di risorse e servizi e della progressiva adozione del *cloud computing* è da segnalare il nuovo progetto volto alla costituzione della Banca Dati Unificata, che consente di poter raggruppare tre diverse banche dati preesistenti: banca dati controllo (BDC); banca dati sentenze (BDS) e banca dati decisioni (BDD).

La nuova BDU, rilasciata in ambiente di collaudo alla fine del 2018, presenta alcune importanti funzionalità, quali: *i)* la ricerca in linguaggio naturale e per riferimenti normativi; *ii)* l'associazione di metadati ai documenti; *iii)* l'usabilità sui dispositivi fissi e mobili; *iv)* il salvataggio dei risultati di interesse; *v)* la possibilità di futura integrazione con le banche dati E-justice, Corte di cassazione, TAR; *vi)* l'*Entity linking* verso i riferimenti normativi (normattiva); *vii)* lo sviluppo Ontologia *basic* per sviluppare ricerche di tipo semantico; *viii)* la composizione dell'albero dei concetti.

La nuova BDU è un servizio fruibile dagli utenti in modalità *Software as a Service* (Saas), completamente nel *cloud*, che applica i recenti paradigmi tecnologici in tema di *machine learning*, cioè consentirà al motore di ricerca di apprendere la specificità dei risultati in base all'utilizzo che della BDU ne faranno gli utenti.

5. Cruscotti dinamici contenenti i dati estratti dal sistema Conoscitivo sulla Finanza Statale

Come noto, al giudizio di parifica vengono allegati diversi prospetti in forma di tabelle e grafici nei quali vengono presi in esame alcuni elementi del Rendiconto generale dello Stato, oggetto del giudizio di parificazione. L'obiettivo è stato sviluppato su diverse fasi, la prima delle quali è stata l'individuazione dell'infrastruttura entro la quale sarebbero stati prospettati i dati. È stato, quindi, predisposto un documento descrittivo della soluzione e, in base a quanto proposto negli allegati al giudizio di parificazione sul rendiconto per l'anno 2017, utilizzando un *set* di dati di prova, è iniziata la predisposizione di un prototipo, approvato dai referenti di progetto nel mese di settembre 2018.

In base alle indicazioni ricevute da questi ultimi, è stato realizzato e sottoposto a collaudo/verifica utente il Cruscotto Finanza Statale nell'ambito del Portale Open CDC, che prospetta in forma grafica e tabellare alcuni elementi del Rendiconto generale dello Stato, oggetto dell'ultimo giudizio di parificazione. Il Cruscotto sarà pubblicato sul sito istituzionale della Corte dei conti, nel portale pubblico dei dati.

Nell'anno 2019 è prevista la prosecuzione degli adeguamenti del SICR in conformità con le riforme del Bilancio dello Stato e le modifiche delle modalità di interscambio dei dati con i sistemi informativi della RGS e della Banca d'Italia. Per quanto riguarda il Sistema Conoscitivo di Finanza Statale, grazie all'*upgrade* delle piattaforme tecnologiche, saranno introdotte nuove prospettive di analisi del bilancio, mediante la creazione di serie storiche, al fine di rendere più agevole il confronto intertemporale dei dati contabili e sarà accresciuta l'offerta di indicatori a supporto del processo di *auditing* finanziario-contabile sui temi della spesa, del patrimonio e delle entrate e la relativa fruibilità attraverso il sito della Corte dei conti e tramite dispositivi mobili.

6. Sistema Informativo delle Irregolarità e Frodi (SIDIF)

Il SIDIF è il sistema informativo per la gestione delle informazioni sui casi di irregolarità e frode, segnalate dall'Autorità europea per la lotta alle frodi (OLAF) sul proprio portale IMS, finalizzato al monitoraggio degli importi recuperati anche attraverso la gestione delle informazioni sui procedimenti giudiziari collegati.

Nell'anno 2017 è avvenuto il rilascio della nuova versione del sistema IMS (*Irregularities Management System*) che, oltre a una diversa architettura delle informazioni rese disponibili, non rende più compatibili le funzioni SIDIF di caricamento nella base dati. Nel periodo giugno 2017-maggio 2018, è stato effettuato un primo intervento finalizzato alla reingegnerizzazione dell'architettura informativa complessiva (interfacce e *database*), subordinato all'assicurazione della stabilità delle sorgenti informative. Ulteriori possibili sviluppi di SIDIF potranno beneficiare dell'evoluzione del sistema IMS verso un'architettura in grado di colloquiare con altri sistemi informativi (B2B – *business to business*): ciò comporterà una riduzione delle attività manuali di caricamento dati finora effettuate dagli utenti del sistema. Una ulteriore linea di sviluppo del progetto, che potrebbe essere avviata una volta che sarà completato l'adeguamento a NIMS (*New IMS*), potrà essere l'attivazione di uno scambio di informazioni con i sistemi informativi dell'area

Procura-Giurisdizione in relazione a casi di irregolarità e frodi comunitarie che hanno portato a giudizi dinanzi alla Corte dei conti.

Il *Data Mart* delle Irregolarità e Frodi Comunitarie è lo strumento a supporto delle Sezioni di controllo per le analisi e il monitoraggio dei casi segnalati dall'OLAF, attraverso la creazione di report e la definizione di indicatori visualizzabili su un cruscotto tematico.

7. Cruscotto informativo sul rapporto tra enti territoriali e organismi partecipati

Nel corso del 2018 è stato realizzato e sottoposto a collaudo/verifica utente il Cruscotto informativo sul rapporto tra enti territoriali e organismi partecipati nell'ambito del Portale Open CDC, con i dati contenuti nel referto della Sezione delle autonomie su tale rapporto, da pubblicare in apposita sezione del sito *web* istituzionale.

Il Cruscotto sarà inserito nel portale pubblico dei dati della Corte dei conti.

Nell'ambito del nuovo portale OPENCDC, per la parte relativa ai cruscotti sul monitoraggio delle partecipazioni pubbliche si prevede, nel triennio 2019-2021, la migrazione dei vecchi cruscotti sviluppati in *PowerBI* sulla nuova piattaforma *Qlik Sense* e l'integrazione con i nuovi dati di referto.

8. Sistema CONTE: razionalizzazione delle funzioni per la gestione dei documenti relativi agli adempimenti contabili degli enti locali

Il sistema CONTE acquisisce e gestisce le informazioni contabili contenute nei questionari allegati alle linee guida relative alle relazioni dei revisori sui bilanci preventivi e sui consuntivi delle regioni ai sensi dell'articolo 1, c. 3, del d.l. n. 174/2012.

Al momento è in atto un processo di integrazione e razionalizzazione di tutte le funzioni per l'acquisizione, la gestione dei documenti istruttori e di tutti i documenti relativi ai vari adempimenti contabili degli enti locali verso le Sezioni regionali di controllo, nell'ambito delle linee guida indirizzate agli organi di revisione economico finanziaria degli enti locali.

A partire dal 1° gennaio 2019 i questionari degli enti locali saranno realizzati all'interno del sistema CONTE; nel 2018 sono state completate le attività di manutenzione evolutiva sul sistema CONTE, avviate nel 2017, per realizzare questo obiettivo.

9. Sito Web e Intranet

Nel corso del 2018, i siti *internet* e *intranet* sono stati oggetto di una rivisitazione e adeguamento agli *standard* di identità visiva della Corte dei conti. Nel contempo si è avviato il progetto di realizzazione del nuovo portale della Corte dei conti, nel quale confluiranno il sito *internet* e *intranet*, basati su architetture tecnologiche *cloud-oriented*. In tale ambito si prevedono, quindi, la ridefinizione e la riorganizzazione dei contenuti, della struttura di navigazione e della grafica.

Sarà, inoltre, ridisegnato il flusso approvativo delle richieste di pubblicazione sul sito, integrandolo operativamente nell'ambito delle nuove soluzioni applicative (sistema documentale e *content management system*) che saranno utilizzate.

10. Sicurezza cibernetica, attacchi ed introduzione del meccanismo MFA

Per quanto attiene il settore sicurezza cibernetica, nel 2018 si è constatata una costante ascesa degli attacchi non solo verso servizi digitali esposti su *internet*, ma anche verso strutture e servizi interni.

Il primo semestre 2018, secondo il Rapporto 2018 del *Clusit*, è stato il peggiore di sempre: la media degli attacchi al mese in Italia è stata di 122 (erano 94 nel 2017) con un picco nel mese di febbraio dove ne sono stati rilevati 139.

Anche la Corte dei conti ha subito pesanti attacchi nel periodo marzo-maggio 2018. Ciò dimostra sia la delicatezza della tematica che la necessità di rafforzare la protezione dei dati e delle informazioni.

In tale contesto si inquadra l'attivazione del sistema di difesa denominato MFA, acronimo di *MultiFactor Authentication*. E' un sistema di autenticazione a più fattori ed è uno dei meccanismi più efficaci con cui le aziende e le organizzazioni possono proteggere le risorse ed i servizi digitali. La MFA permette di proteggere l'accesso ai dati ed alle applicazioni in modo efficace, aumentando e differenziando i fattori di autenticazione (ad esempio, con verifica tramite telefonata, password monouso inviata mediante messaggio di testo o notifica tramite *app* per dispositivi mobili) garantendo agli utenti una procedura di accesso semplice.

11. Evoluzione degli accordi con CNEL, AdS, TTD

Nel quadro dell'iniziativa denominata Idea@PA (Infrastrutture digitali enti associati per la PA) è da registrare la prosecuzione della proficua, cospicua e pluriennale collaborazione intrapresa dalla Corte dei conti con il CNEL e l'Avvocatura dello Stato (AdS) e la recentissima intesa (dicembre 2018) con il Team per la Trasformazione Digitale (TTD).

Tali intese puntano a migliorare l'efficienza dell'azione amministrativa tramite la digitalizzazione dei processi ed hanno un *focus* particolare sullo scambio di competenze. Sul lato infrastrutture e servizi digitali l'accordo ha la finalità di condividere architetture, risorse, servizi, tecnologie, esperienze in modo da perseguire una comune linea di evoluzione.

Per quanto attiene la collaborazione con il CNEL va segnalata in particolare la realizzazione dell'architettura dei portali (interno ed esterno) e la definizione della gestione delle infrastrutture ICT *on premise*.

Sul fronte della collaborazione con l'Avvocatura dello Stato, si segnala la completa gestione delle infrastrutture *on premise*, la migrazione completa verso Office365 e la definizione delle architetture di riferimento *cloud native* per il settore applicativo, con particolare riferimento al sistema principale di AdS denominato NSI (Nuovo Sistema Informativo).

La collaborazione fra la Corte dei conti e il Team per la Trasformazione Digitale pone le condizioni per un miglior coordinamento delle iniziative di competenza delle due autorità, ciascuna nell'ambito delle proprie prerogative istituzionali. Tale collaborazione costituisce, così come riportato nel testo dell'Accordo, "*una leva per aumentare l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa, anche attraverso la costruzione di servizi semplici e inclusivi per i cittadini, l'aumento della trasparenza e del controllo sulle attività degli enti pubblici e l'utilizzo dei dati per permettere decisioni informate e contrastare i fenomeni corruttivi*".

Il tema basilare dell'Accordo riguarda la diffusione di pratiche gestionali in ambito pubblico che consentano l'innovazione tecnologica ed il risparmio di spesa; a ciò si aggiunge la definizione delle *“modalità operative e normative per integrare l'Information Technology Audit nelle funzioni di controllo della Corte”*.

Base di partenza è la condivisione di conoscenze e competenze, *best practice* ed esperienze: *“la Corte troverà nel Team un valido supporto tecnico nella valutazione dello stato di attuazione dell'agenda digitale; al contempo, l'azione della Corte potrà favorire e consolidare la più ampia adesione delle amministrazioni al piano di trasformazione digitale, migliorandone la consapevolezza ed assicurando l'effettività delle linee di azione richieste dal Piano Triennale e delle conseguenti iniziative del Team”*.

12. Diversamente connessi

Speciale menzione merita il progetto *“diversamente connessi”*: iniziativa molto importante nel quadro dell'ottimizzazione delle risorse utilizzate e della gestione dei costi delle stesse, che dimostra come si possano innovare e migliorare le infrastrutture e i servizi IT ottenendo, al tempo stesso, un significativo risparmio di spesa. Risultato ottenuto attraverso un importante processo di semplificazione dell'architettura di connettività e di utilizzo razionale del paradigma del *cloud computing*.

L'idea di base del progetto è la considerazione che l'attivazione dei numerosi servizi in *cloud* rende necessario l'accesso diretto alla rete *Internet* di una qualsiasi sede (locale o centrale) dell'Amministrazione che comporti l'eliminazione del transito dati interno attraverso punti centrali. È stato quindi realizzato il *re-design* della connettività di rete e della *cyber security* in funzione della distribuzione dei servizi digitali erogati.

Pertanto, tutte le sedi possono oggi raggiungere le risorse collocate nel *cloud* direttamente via *Internet*, senza passare per il *Data Center* centrale: la sola connettività disponibile presso ciascuna sede è quella *Internet*.

L'architettura utilizzata e la strategia *cloud* del *“Piano Triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione”* prevedono l'uso della connettività definita *best effort* per l'erogazione dei servizi, riducendo la necessità di ricorrere alla costosa connettività (MPLS) dedicata. Le sedi operative diventano normali *branch office* che usufruiscono dei servizi semplicemente sfruttando la connettività *Internet*.

Il *re-design* della rete e della connettività è avvenuto nel pieno rispetto della sicurezza dei flussi di dati e delle informazioni. Il conseguente risparmio relativo ai costi di connettività è stimabile nell'ordine di circa 750.000 euro al mese.

L'esperienza dimostra che nelle Amministrazioni che dispongono di sedi multiple è possibile perseguire un modello di connettività più semplice ed economico rispetto a quello proposto dal Sistema Pubblico di Connettività (SPC).

È auspicabile che si possa al più presto integrare l'offerta commerciale esistente con soluzioni di connettività a banda ultra-larga per l'accesso diretto a *internet*, in modo da incrementare ulteriormente i vantaggi offerti dal modello indicato.

TABELLE*

** I dati riportati nelle tabelle sono stati forniti dalle competenti Sezioni*

1. SEZIONI RIUNITE E SEZIONI CENTRALI DI CONTROLLO

DELIBERE		
SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO		22
di cui:	Relazione sul Rendiconto Generale dello Stato 2017	1
	Rapporto 2018 sul coordinamento di finanza pubblica	1
	Relazioni trimestrali	3
	Costo del lavoro/Certificazioni contratti collettivi	5
	Questioni di massima/competenza	2
	Audizioni Parlamentari	9
	Altro	1
SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO PER GLI AFFARI COMUNITARI E INTERNAZIONALI		16
di cui:	Delibere di programma	1
	Controlli sull'utilizzo dei fondi comunitari	4
	Controlli su istituzioni internazionali	10
	Adunanza 5 luglio 2018 per l'avvio dell'istruttoria con le Amministrazioni coinvolte nella gestione dei fondi UE finalizzata alla Relazione annuale del Parlamento	1
SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO DI LEGITTIMITÀ SUGLI ATTI DEL GOVERNO E DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO		9
SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO		25
SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI		109
SEZIONE DELLE AUTONOMIE		24
di cui:	Delibere di coordinamento	10
	Delibere di referto	5
	Questioni di massima	9
	Audizioni	1
SEZIONI RIUNITE IN SEDE DELIBERANTE		0
SEZIONI RIUNITE IN SEDE CONSULTIVA		7
SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO - REGIONI SARDEGNA E SICILIA		3

2. SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

DELIBERE	
Deliberazione	Oggetto
9/SSRRCO/RCFP/18	Rapporto 2018 sul Coordinamento della Finanza Pubblica
11/SSRRCO/PARI/18	Decisione e Relazione sul Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2017

RELAZIONI QUADRIMESTRALI	
Deliberazione	Oggetto
3/SSRRCO/RQ/18	Relazione quadrimestrale sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri. Leggi pubblicate nel quadrimestre settembre-dicembre 2017 (articolo 17, comma 9, della legge 31 dicembre 2009, n. 196)
8/SSRRCO/RQ/18	Relazione quadrimestrale sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri. Leggi pubblicate nel quadrimestre gennaio - aprile 2018 (articolo 17, comma 9, della legge 31 dicembre 2009, n. 196)
16/SSRRCO/RQ/18	Relazione quadrimestrale sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri. Leggi pubblicate nel quadrimestre maggio - agosto 2018 (articolo 17, comma 9, della legge 31 dicembre 2009, n. 196)

COSTO DEL LAVORO	
Delibera	Contratto/Esito
1/2018/SSRRCO/CCN	Ipotesi di contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale del comparto Funzioni centrali triennio 2016 - 2018
4/SSRRCO/CCN/18	Ipotesi di contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto Istruzione e Ricerca per il triennio 2016-2018
6/SSRRCO/CCN/18	Ipotesi di Contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto Funzioni Locali per il triennio 2016-2018
7/SSRRCO/CCN/18	Ipotesi di Contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto Sanità per il triennio 2016-2018
10/SSRRCO/CCN/18	Ipotesi di Accordo Collettivo Nazionale per la disciplina dei rapporti con i medici di medicina generale ai sensi dell'art. 8 del d.lgs. n. 502 del 1992 e successive modificazioni ed integrazioni; - Ipotesi di Accordo Collettivo Nazionale per la disciplina dei rapporti con i medici pediatri di libera scelta ai sensi dell'art. 8 del d.lgs. n. 502 del 1992 e successive modificazioni ed integrazioni; - Ipotesi di Accordo Collettivo Nazionale per la disciplina dei rapporti con gli specialisti ambulatoriali interni, veterinari ed altre professionalità sanitarie (biologi, chimici, psicologi) ambulatoriali ai sensi dell'art. 8 del d.lgs. n. 502 del 1992 e successive modificazioni ed integrazioni.

AUDIZIONI PARLAMENTARI	
Data audizione	Oggetto
8 maggio 2018	Audizione del Presidente della Corte dei conti Angelo Buscema sul Documento di economia e finanza 2018 presso le Commissioni speciali della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica. Delibera n. 5/SSRRCO/AUD/18
4 luglio 2018	Audizione della Corte dei conti sullo schema di decreto legislativo concernente disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117 recante codice del terzo settore atto Camera n. 33 del 19 giugno 2018. Delibera n. 12/SSRRCO/AUD/18
10 luglio 2018	Audizione su "Schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 12 Maggio 2016, n. 90, in materia di completamento della riforma della struttura del bilancio dello Stato in attuazione dell'articolo 40 comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (AG n. 32)". Delibera n. 13/SSRRCO/AUD/18
3 ottobre 2018	Audizione sulla "Proposta di legge n.491 recante disposizioni in materia di trasparenza dei rapporti tra le imprese produttrici, i soggetti che operano nel settore della salute e le organizzazioni sanitarie". Delibera n. 14/SSRRCO/AUD/18
9 ottobre 2018	Audizione del Presidente della Corte dei conti Angelo Buscema sulla Nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza 2018 presso le Commissioni riunite Bilancio della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica. Delibera n. 15/SSRRCO/AUD/18
24 ottobre 2018	Audizione della Corte dei conti sulla proposta di legge A.C. 712 "Modifica all'articolo 4 del testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, di cui al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, concernente le partecipazioni in società operanti nei settori Lattiero-caseario e alimentare" presso la XIII Commissione agricoltura della Camera dei Deputati. Delibera n. 17/SSRRCO/AUD/18
31 ottobre 2018	Audizione del Presidente della Corte dei conti Angelo Buscema presso la VI Commissione Finanze e Tesoro del Senato della Repubblica. Delibera n. 18/SSRRCO/AUD/18
12 novembre 2018	Audizione del Presidente della Corte dei conti Angelo Buscema presso le Commissioni riunite bilancio della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica. Delibera n. 19/SSRRCO/AUD/18
26 novembre 2018	Audizione della Corte dei conti sul disegno di legge A.S. 920 "Interventi per la concretezza delle azioni delle pubbliche amministrazioni e la prevenzione dell'assenteismo" presso XI Commissione Lavoro pubblico e privato e previdenza sociale del Senato della Repubblica. Delibera n. 20/SSRRCO/AUD/18

QUESTIONI DI MASSIMA	
Deliberazione	Oggetto
SSRRCO/2/2018/QMIG	Questione di massima sull'individuazione delle situazioni che legittimano gli Enti locali ad avvalersi della possibilità di rimodulare/riformulare il Piano di riequilibrio finanziario pluriennale già presentato ai sensi dell'art. 243-bis TUEL.
SSRRCO/21/2018/QMIG	Questione di competenza prospettata nella nota n. 8769 del 18 ottobre 2018 dalla Sezione di controllo per la Regione Veneto nei confronti della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato.

ALTRO	
Deliberazione	Oggetto
SSRRCO/22 /2018/INPR	Programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per l'anno 2019.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE CONSULTIVA - DELIBERE	
QUANTITA'	7

3. SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO PER GLI AFFARI COMUNITARI E INTERNAZIONALI

DELIBERE	
N°	Oggetto
SACEI/1/2018/INPR	Programma di controllo per l'anno 2018
SACEI/2/2018/RSUE	Relazione speciale "Contributo dei Fondi Strutturali alla Strategia Europa 2020 nell'area dell'occupazione, per la realizzazione dell'Obiettivo 8 (art. 9 Reg. 1303/2013): "Promuovere un'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori""
SACEI/3/2018/OICERT	Audit certificate e report concernenti i documenti contabili per il periodo gennaio 2017/dicembre 2017, riguardanti i progetti "Career Advancement Fellowship", "South Africa/Switzerland Joint Research Cooperation Programme", "Competitive Support for unrated researchers (CSUR)", "IRG-Japan Society for the Promotion of Science/NRF Research Cooperation Programme" e "NRF-TWAS Postdoctoral Fellowship", finanziati dalla South Africa National Research Foundation (NRF) e gestiti dall'International Centre for Genetic Engineering and Biotechnology (ICGEB).
SACEI/4/2018/OICERT	Report relativo all'Audit of the financial statements for 2017 - ICAO - contraddittorio
SACEI/5/2018/OICERT	Approvazione dell'audit certificate e del report relativi all'Audit of the Financial Statements al 31.12.2017 - ICGEB
SACEI/6/2018/OICERT	Approvazione dell'audit certificate sul documento contabile (Statement I) relativo all'anno finanziario 2017 e concernente i progetti finanziati da United Nations Development Programme-UNDP gestiti dall'ITU
SACEI/7/2018/OICERT	Approvazione dell'Audit certificate e del Report relativo all'Audit of the financial statements for 2017 - ICAO
SACEI/8/2018/OICERT	Approvazione dello Special Report relativo al performance audit dal titolo: "Efficiency and effectiveness of the procedures on interactions with External Parties" - ICAO
SACEI/9/2018/OICERT	Approvazione del report relativo al performance audit dal titolo: "The Cybersecurity Framework at ICAO"
SACEI/10/2018/OICERT	Approvazione del Report relativo all' Audit of ITU Telecom World 2017
SACEI/11/2018/OICERT	Approvazione dell'audit certificate e del Report relativi all'Audit of the financial statements for 2017 - ITU
SACEI/12/2018/OICERT	Approvazione dello Special Report ITU (International Telecommunication Union) "Is it possible to measure the Regional Offices' contribution towards the objective of 'strengthening the regional presence'?"
SACEI/13/2018/ RSUE	Relazione speciale: "Il sostegno dell'UE al ricambio generazionale in agricoltura e all'imprenditoria giovanile"
SACEI/14/2018/ RSUE	Irregolarità e frodi sul fondo di sviluppo regionale (FESR) 2007-2013. Procedure di recupero e loro esito.
SACEI/15/2018/OICERT	Approvazione dell'Audit Certificate e il Report relativi all'Audit of the Financial Statements for 2017 -ICRANet

4. SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO DI LEGITTIMITÀ SUGLI ATTI DEL GOVERNO E DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

DELIBERE	
N°	Argomento
1/2018/SCCLEG/SUCC	In tema di dimissioni del personale scolastico
2/2018/PREV	In tema di verifica della congruità economica dell'offerta del soggetto in house ai sensi dell'art.192 del D.Lgs. 50/2016 e modalità di calcolo delle spese forfettarie
3/2018/SCCLEG/PREV	In tema di affidamento con procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara ai sensi dell'art. 63 del D.Lgs. n. 50/2016
4/2018/SCCLEG/PREV	In tema di limiti alla concessione della garanzia dello Stato a favore di SACE S.p.A
5/2018/SCCLEG/PREV	In tema di conferimento di incarico dirigenziale di seconda fascia a soggetto esterno all'amministrazione ai sensi dell'art. 19, comma 6, del D.Lgs. 165/2001
6/2018/SCCLEG/PREV	In tema di sottoposizione a parere del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici di infrastruttura strategica di importo superiore a 25 milioni di euro, le cui procedure di valutazione di impatto ambientale sono state avviate prima del 19 aprile 2016.
SCCLEG/7/2018/PREV	In tema di ammissibilità della previsione di interventi nel capitale di rischio delle imprese in crisi mediante decreto di natura non regolamentare del Ministro dello sviluppo economico.
SCCLEG/8/2018/PREV	In tema di ammissibilità di incrementare i fondi destinati al trattamento accessorio con le risorse previste per i contratti di lavoro flessibile derivanti dall'art. 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 20 luglio 2010, n. 122
SCCLEG/9/2018/PREV	In tema di lettere di incarico quali componenti della Commissione Istruttoria per l'Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA) - IPPC istituita con l'art.5, comma 9 del d.lgs. n.59/2005.

5. ATTIVITÀ DEGLI UFFICI CENTRALI DI CONTROLLO

Ufficio	Pendenti al 1° gen.	Pervenuti	Esaminati	Rimanenza al 31 dic.	Rilievi emessi
PCM - Giustizia - AA. EE.	119	2.517	2.370	266	102
Interno e Difesa	258	2.911	2.973	196	260
Economia e finanze	33	1.822	1.822	33	59
Sviluppo economico-politiche agricole alimentari e forestali	69	1.232	1.218	83	193
Infrastrutture e trasporti - ambiente - tutela del territorio e del mare	73	3.543	3.409	207	157
MIUR-beni e attività cult. salute -lavoro-polit. sociali	264	3.566	3.713	117	294
TOTALE	816	15.591	15.505	902	1.065

ATTI SOTTOPOSTI AL CONTROLLO SUCCESSIVO

(ex art. 10 del D.lgs. 30.6.2011, n. 123)

Ufficio	Pendenti al 1° gen.	Pervenuti	Esaminati	Rimanenza al 31 dic.	Rilievi emessi
Presidenza Consiglio Ministri -Giustizia-AA EE	0	0	0	0	0
Interno e Difesa	14	2	8	8	3
Economia e finanze	1	1	2	0	2
Sviluppo economico-politiche agricole alimentari e forestali	1	0	0	1	0
Infrastrutture e trasporti - ambiente - tutela del territorio e del mare	0	0	0	0	0
MIUR-beni e attività cult. salute -lavoro - politiche sociali	0	0	0	0	0
TOTALE	16	3	10	9	5

ATTIVITA' DELLE SEZIONI CENTRALI		
Atto	Ministero	Oggetto
D.P.C.M. 1°/12/2017	Beni culturali	Regolamento recante modifiche al DPCM n. 171/2014, recante "Regolamento di organizzazione del Ministero
D.P.R. 20/12/2017	PCM Politiche europee	Regolamento di attuazione della direttiva 2014/90/UE sull'equipaggiamento marittimo che abroga la
D.I. 16/1/2018	Infrastrutture	Regolamento recante procedure e schemi-tipo per la redazione e la pubblicazione del programma triennale dei lavori pubblici, del programma biennale per l'acquisizione di forniture e servizi e dei relativi elenchi annuali e aggiornamenti annuali
D.P.R. 15/1/2018	Interno	Regolamento a norma dell'articolo 57 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, recante l'individuazione delle modalità di attuazione dei principi del Codice in materia di protezione dei dati personali relativamente al trattamento dei dati effettuato, per le finalità di polizia, da organi, uffici e comandi di polizia.
D.I. 13/12/2017	Ambiente	Regolamento recante approvazione dello statuto-tipo dei consorzi per la gestione dei rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE), ai sensi dell'articolo 10, comma 3, del decreto legislativo 14 marzo 2014, n. 49.
D.P.C.M. 22/1/2018	Beni culturali	Regolamento recante la definizione delle condizioni di esercizio dei condhotel, nonché dei criteri e delle modalità per la rimozione del vincolo di destinazione alberghiera in caso di interventi edilizi sugli esercizi alberghieri esistenti e limitatamente alla realizzazione della quota delle unità abitative a destinazione residenziale, ai sensi dell'art. 31 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164.
D.P.C.M. 25/1/2018	PCM Coesione territoriale e Mezzogiorno	Regolamento concernente l'istituzione di zone economiche speciali (ZES).
D.P.R. 5/2/2018	Presidenza Consiglio Ministri	Regolamento recante ammissibilità delle spese per i programmi cofinanziati dai fondi strutturali di investimento europei.
D.I. 19/1/2018	Sviluppo economico	Regolamento con cui si adottano gli schemi di contratti tipo per le garanzie fideiussorie previste agli articoli 103, comma 9 e 104, comma 9 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50.
D.M. 9/2/2018	Giustizia	Regolamento recante la disciplina dei corsi di formazione per l'accesso alla professione di avvocato ai sensi dell'articolo 43, comma 2 della legge 31 dicembre 2012, n. 247.
D.I. 22/1/2018	Salute	Regolamento sulle misure e sui requisiti dei prodotti fitosanitari per un uso sicuro da parte degli utilizzatori non professionali.

ATTIVITA' DELLE SEZIONI CENTRALI		
Atto	Ministero	Oggetto
D.P.R. 8/2/2018	Interno	Regolamento recante modifiche al d.P.R. 1° agosto 2006, n. 256, recante il regolamento di riorganizzazione dell'Istituto superiore di Polizia.
D.P.C.M. 27/2/2018	Economia e finanze	Regolamento disciplinante la Fondazione per la realizzazione del progetto scientifico e di ricerca "Human Technopole".
D.M. 8/3/2018	Giustizia	Regolamento concernente modifiche al regolamento recante la determinazione dei parametri per la liquidazione dei compensi per la professione forense ai sensi dell'art. 13, comma 6, della legge 31 dicembre 2012, n. 247.
D.M. 17/1/2018	Interno	Regolamento recante composizione e modalità di funzionamento dell'Osservatorio sul fenomeno degli atti intimidatori nei confronti degli amministratori locali, ai sensi dell'art. 6 della legge 3 luglio 2017, n. 105.
D.P.C.M. 15/3/2018	Infrastrutture	Regolamento recante modalità di svolgimento, tipologie e soglie dimensionali delle opere sottoposte a dibattito pubblico.
D.M. 7/3/2018	Infrastrutture	Regolamento concernente l'approvazione delle linee guida recanti "Il Direttore dei lavori: modalità di svolgimento delle funzioni di direzioni e controllo tecnico, contabile e amministrativo dell'esecuzione del contratto" e "Il Direttore dell'esecuzione: modalità di svolgimento delle funzioni di coordinamento, direzione e controllo tecnico-contabile dell'esecuzione del contratto".
D.P.R. 15/3/2018	Funzione pubblica	Recepimento del provvedimento di concertazione per il personale non dirigente delle Forze Armate "Triennio normativo ed economico 2016-2018".
D.P.R. 15/3/2018	Funzione pubblica	Recepimento dell'accordo sindacale e del provvedimento di concertazione per il personale non dirigente delle Forze di polizia ad ordinamento civile e militare "Triennio normativo ed economico 2016-2018".
D.P.R. 15/3/2018	Funzione pubblica	Recepimento dell'accordo sindacale per il personale direttivo e dirigente del Corpo nazionale dei vigili del fuoco "Triennio economico e normativo 2016-2018".
D.P.R. 15/3/2018	Funzione pubblica	Recepimento dell'accordo sindacale per il personale non direttivo e non dirigente del Corpo nazionale dei vigili del fuoco "Triennio economico e normativo 2016-2018".
D.M. 27/12/2017	Ambiente	Regolamento per l'attuazione dello schema nazionale volontario per la valutazione e la comunicazione dell'impronta ambientale dei prodotti denominato "Made Green in Italy" di cui all'art. 21, comma 1, della legge 28 dicembre 2015, n. 221.

ATTIVITA' DELLE SEZIONI CENTRALI		
Atto	Ministero	Oggetto
D.P.R. 26/3/2018	Funzione pubblica	Recepimento dell'accordo sindacale per il personale direttivo del Corpo nazionale dei vigili del fuoco per la "valorizzazione a livello retributivo, delle peculiari condizioni di impiego".
D.P.R. 26/3/2018	Funzione pubblica	Recepimento dell'accordo sindacale per il personale non direttivo e non dirigente del Corpo nazionale dei vigili del fuoco per la "valorizzazione a livello retributivo, delle peculiari condizioni di impiego".
D.M. 16/4/2018	Salute	Regolamento in materia di assistenza sanitaria transfrontaliera soggetta ad autorizzazione preventiva ai sensi dell'art. 9, comma 2, lettera a), e comma 8, del decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 38.
D.P.R. 29/3/2018	Infrastrutture	Regolamento recante inserimento del porto di Monfalcone nell'Autorità di sistema portuale del Mar Adriatico orientale, ai sensi dell'art. 6, comma 2-bis, lett. a), della legge 28 gennaio 1994, n. 84.
D.P.C.M. 23/4/2018	Presidenza Consiglio Ministri	Regolamento recante modifiche al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 21 febbraio 2017, n. 21.
D.M. 28/3/2018	Ambiente	Regolamento recante la disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto di conglomerato bituminoso, ai sensi dell'art. 184 ter, comma 2 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152.
D.P.C.M. 16/4/2018	Funzione pubblica	Regolamento che stabilisce i titoli valutabili nell'ambito del concorso per l'accesso alla qualifica di dirigente e il valore massimo assegnabile, ad ognuno di essi, ai sensi dell'art. 3, comma 2-bis, del D.P.R. 14 settembre 2004, n. 272.
D.P.R. 4/5/2018	Semplificazione P.A.	Recepimento dell'accordo sindacale per il triennio economico e giuridico 2016-2018 riguardante il personale della carriera prefettizia.
D.P.C.M. 27/4/2018	Funzione pubblica	Regolamento per l'individuazione delle scuole di specializzazione che rilascino diplomi di specializzazione utili ai fini delle procedure concorsuali di cui all'art. 1, commi 1 e 2, dell'articolo 7, del decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 70.
D.M. 3/5/2018	MIUR	Regolamento recante modifiche al decreto ministeriale 10 gennaio 2002, n. 38, per il riordino della disciplina delle scuole di cui alla legge 11 ottobre 1986, n. 697, adottato in attuazione dell'articolo 17, comma 96, lettera a) della legge 15 maggio 1997, n. 127.
D.M. 3/5/2018	Economia	Regolamento recante attuazione degli articoli 126-bis, 126-bis semel, 126-bis bis e 126-bis quater del decreto legislativo 1° settembre 1993, e n. 385 (Testo unico bancario), introdotti dal decreto legislativo 15 marzo 2017, n. 37, recante attuazione della direttiva 2014/92/UE, sulla comparabilità delle spese relative al conto di pagamento, sul trasferimento del conto di pagamento e sull'accesso al conto di pagamento con caratteristiche di base.

ATTIVITA' DELLE SEZIONI CENTRALI		
Atto	Ministero	Oggetto
D.M. 9/5/2018	MIUR	Regolamento recante gli esami di Stato di abilitazione all'esercizio della professione di medico-chirurgo
D.P.C.M. 10/5/2018	Infrastrutture	Regolamento concernente modalità di svolgimento, tipologie e soglie dimensionali delle opere sottoposte a dibattito pubblico. VEDI A.G. n. 16/2018
D.P.C.M. 10/5/2018	Presidenza Consiglio Ministri	Regolamento concernente le modalità e i criteri per la concessione di incentivi fiscali agli investimenti pubblicitari incrementali, su quotidiani, periodici e sulle emittenti televisive e radiofoniche locali, in attuazione delle disposizioni dell'art. 57-bis del D.L. 24 aprile 2017, n. 50, convertito con legge 21 giugno 2017, n. 96.
D.P.R. 24/5/2018	Semplificazione P.A.	Recepimento dell'accordo sindacale per il personale della carriera diplomatica, relativamente al servizio prestato in Italia, per il triennio normativo ed economico 2016-2018.
D.I. 24/5/2018	MIUR	Regolamento concernente la disciplina dei profili di uscita degli indirizzi di studio dei percorsi di istruzione professionale, ai sensi dell'art. 3, comma 3, del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 61, recante la revisione dei percorsi dell'istruzione professionale nel rispetto dell'articolo 117 della Costituzione, nonché raccordo con i percorsi dell'istruzione e formazione professionale, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera d), della legge 13 luglio 2015, n. 107.
D.M. 28/3/2018	Ambiente	Regolamento recante la definizione dei contenuti minimi e i formati dei verbali di accertamento, contestazione e notificazione dei procedimenti di cui all'articolo 29, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, come modificato dall'articolo 18 del decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104
D.M. 17/5/2017	Ambiente	Approvazione del regolamento di disciplina dell'area marina protetta "Capo-Testa-Punta Falcone".
D.M. 13/7/2018	Interno	Regolamento recante norme per l'individuazione dei limiti di età per la partecipazione ai concorsi pubblici di accesso ai ruoli ed alle carriere del personale della Polizia di Stato che espleta funzioni di polizia, attività tecniche scientifiche o tecniche ed alle carriere dei medici e dei medici veterinari.
D.P.R. 2/8/2018	Interno	Regolamento concernente 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.

ATTIVITA' DELLE SEZIONI CENTRALI		
Atto	Atto	Atto
D.P.R. 9/8/2018	Interno	Regolamento recante la disciplina sull'organizzazione e la dotazione delle risorse umane e strumentali per il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata ai sensi dell'art. 113, comma 1, lett. a) del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159.
D.I. 28/8/2018	MIUR	Regolamento recante modifiche al decreto 1° febbraio 2001, n. 44, concernente le istruzioni generali sulla gestione amministrativo-contabile delle istituzioni scolastiche, ai sensi dell'articolo 1, comma 143, della
D.I. 1°/10/2018	Sviluppo economico	Regolamento di disciplina della denominazione di "panificio" e di "pane fresco" e della dicitura "pane conservato" o a durabilità prolungata
D.M. 5/11/2018	Giustizia	Regolamento concernente modifiche al decreto 9 febbraio 2018, n. 17, recante la disciplina dei corsi di formazione per l'accesso alla professione di avvocato, ai sensi dell'articolo 43, comma 2, della legge 31 dicembre 2012, n. 247.
D.P.R. 8/11/2018	Infrastrutture	Regolamento recante modifiche agli articoli 245, 247, 264 e 402 del regolamento di esecuzione ed attuazione del nuovo codice della strada, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 16 dicembre 1992, n. 495.
D.P.R. 8/11/2018	Sviluppo economico	Regolamento recante modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 178, in materia di registro pubblico delle opposizioni, con riguardo all'impiego della posta cartacea, ai sensi dell'articolo 1, comma 54, della legge 4 agosto 2017, n.
D. P.R. 8/11/2018	Economia e finanze	Regolamento recante modifiche alla composizione degli organi di amministrazione della Cassa ufficiali e del Fondo di previdenza per sottufficiali, appuntati e finanziari della Guardia di finanza, a norma dell'articolo 6, comma 5, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.
D.P.R. 16/11/2018	Presidenza Consiglio Ministri	Regolamento di esecuzione del regolamento (UE) 517/2014 sui gas fluorurati a effetto serra e che abroga il Regolamento (CE) 842/2006.
D.P.R. 12/11/2018	Economia e finanze	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.
D.P.C.M. 7/12/2018	Presidenza Consiglio Ministri	Regolamento recante ulteriori modifiche al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 settembre 2016, n. 187, recante i criteri e le modalità di attribuzione e di utilizzo della Carta elettronica prevista dall'articolo 1, comma 979, della legge 28 dicembre 2015, n. 208. (c.d. BONUS CULTURA)

ATTI DI GOVERNO	
Uffici di controllo	n. atti
Ministeri Interno e Difesa	3
Ministeri Affari esteri, Giustizia e P.C.M.	21
Ministero Economia e Finanze	6
Ministeri Sviluppo economico, Politiche agricole, alimentari e forestali	3
Ministeri Infrastrutture e Trasporti, Ambiente, tutela del territorio e del mare	11
Ministeri MIUR, Beni e attività culturali e turismo, Salute, Lavoro e politiche sociali	8
TOTALE	52

6. UFFICIO SPECIALE DI CONTROLLO EX ART. 162 D.LGS. 50/2016

ATTIVITÀ DELL'UFFICIO								
Ufficio Speciale di Controllo	Giacenza Iniziale	Pervenuti	Registrati	Restituiti	Ricusati	Giacenze finali	Rilievi emessi	Note avviso
Contratti secretati	41	215	181	14	1	60	38	121
Decreti di secretazione	1	36	33	0	0	4	0	33
TOTALE	42	251	214	14	1	64	38	154

7. SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2018

Indagini approvate	18
Deliberazioni su esiti	6
Altri referti inviati al Parlamento (programmazione 2018)	1
Monitoraggi programmati	27
Monitoraggi pubblicati (*)	32

(*) Per alcuni monitoraggi risultano prodotti più report nel corso dell'anno

DELIBERE

N°	Argomento
1/2018/G	Programmazione dei controlli (indagini e monitoraggi) per l'anno 2018 e per il triennio 2018-2020
2/2018/G	La gestione dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza (2014-2016)
3/2018/G	La 'prima accoglienza' degli immigrati: la gestione del fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo (2013-2016)
4/2018/G	L'attuazione del programma straordinario per la ristrutturazione edilizia e l'ammodernamento tecnologico del patrimonio sanitario
5/2018/G	La ridefinizione del rapporto concessorio della superstrada Pedemontana veneta
6/2018/G	L'attuazione del piano irriguo per il mezzogiorno (2005-2016)
7/2018/G	Relazione concernente "Gli esiti dell'attività di controllo svolta nel 2016 (Dicembre 2017)"
8/2018/G	L'e-commerce e il sistema fiscale
9/2018/G	La gestione del fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura (2013-2017)
10/2018/G	Contratti segreti o caratterizzati da particolari misure di sicurezza (2015-aprile 2016)
11/2018/G	La gestione degli acquisti di beni e servizi da parte del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministero della salute
12/2018/G	Aggiornamento delle Linee guida per l'esercizio del controllo sulla gestione
13/2018/G	Gli interventi per la didattica a favore degli alunni con disabilità e bisogni educativi speciali (anni 2012-2017)
14/2018/G	La scelta del 5 per mille dell'Irpef da parte dei contribuenti e l'audit dell'Agenzia delle entrate sui comportamenti degli intermediari
15/2018/G	La gestione del Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza (2014-2016)
16/2018/G	I compiti del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e il ruolo della Sogesid S.p.A
17/2018/G	Relazione concernente "Il Fondo integrativo speciale per la ricerca (2014-2017)"

DELIBERE	
N°	Argomento
18/2018/G	Il Piano straordinario di messa in sicurezza degli edifici scolastici nelle zone a rischio sismico
19/2018/G	Deliberazione di rimessione
20/2018/G	Relazione concernente lo "Sviluppo tecnologico ed interventi nel settore aeronautico"
21/2018/G	Relazione concernente "Le misure per il sostegno alla competitività delle imprese (D.L. n. 69/2013 e successive modificazioni, c.d. Nuova Sabatini)"
22/2018/G	Relazione concernente lo stato di attuazione delle misure per l'attivazione del programma "Garanzia per i giovani"
23/2018/G	Relazione concernente "La problematica chiusura della liquidazione di Stretto di Messina S.p.A."
24/2018/G	Relazione concernente "La scelta dell'8 per mille dell'Irpef da parte dei contribuenti e l'audit dell'Agenzia delle entrate sui comportamenti degli intermediari"
25/2018/G	Relazione concernente "Lo stato di attuazione della linea 1 della metropolitana di Napoli"

MONITORAGGIO 2018	
N° Report	Oggetto
4	Monitoraggio trimestrale delle entrate (Versamenti)
4	Monitoraggio trimestrale delle partite di spesa che presentano elementi di criticità sintomatici di inefficienze nella gestione delle risorse pubbliche (comprende monitoraggi sulle missioni 017 e 034)
1	Le segnalazioni inviate alla Corte dei conti dagli Oiv (organismi indipendenti di valutazione della performance) delle amministrazioni centrali
2	Le gestioni fuori bilancio nell'ambito delle missioni e programmi delle amministrazioni statali
2	Le spese per incarichi di consulenza
1	Le relazioni dei Ministeri al Parlamento su attività, interventi e politiche di settore
2	Il Fondo per le emergenze nazionali
1	L'attuazione della nuova legge per l'editoria (n. 198/2016)
2	I riflessi finanziari delle infrazioni al diritto europeo
2	Il Fondo per lo sviluppo e la coesione
2	La spesa statale per indennizzi e riparazioni da violazione di obblighi di giustizia
1	Gli sportelli unici per l'impresa
1	Monitoraggio magazzini dello Stato
1	Il controllo successivo sui contratti di compravendita immobiliare del Ministero della difesa
2	Le spese di giustizia per intercettazioni telefoniche, telematiche e ambientali
2	Monitoraggio trimestrale sullo stato di realizzazione delle infrastrutture strategiche di interesse nazionale di cui alla l. n. 443/2001 (c.d. legge obiettivo)
1	Le revoche di contributi erogati del Fondo agevolazioni alla ricerca (Far)
1	Tutela e fruizione dei siti Unesco
32	Totale report monitoraggi pubblicati nell'anno 2018

8. SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

ATTIVITÀ DI REFERTO 2018	
Enti controllati al 31/12/2018	299
Enti sui quali si è riferito	159
Referti al Parlamento	125
Altre deliberazioni (istruttorie, di programma, ecc.)	8 (*)

(*) 1 det. di programma; 1 audizione; 2 segnalazioni di assoggettamento; 4 det. adempimenti al controllo

DELIBERE	
N°	Oggetto
1/2018	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Unione nazionale mutilati per servizio (UNMS), per l'esercizio 2016
2/2018	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (INAPP), per l'esercizio 2016.
3/2018	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Autorità portuale di Piombino, per gli esercizi dal 2012 al 2015.
4/2018	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno (SVIMEZ), per l'esercizio 2016
5/2018	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Istituto Nazionale di Previdenza Sociale (INPS) per l'esercizio 2016
6/2018	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria di ENEL spa per l'esercizio 2016
7/2018	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della Società gestione impianti nucleari (SO.G.I.N. S.p.A) per l'esercizio 2016.
8/2018	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'ICE - Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane (ICE - AGENZIA), per l'esercizio 2016.
9/2018	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della SOGESID S.p.A, per l'esercizio 2016
10/2018	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della Lega italiana per la lotta contro i tumori (LILT), per l'esercizio 2016.
11/2018	Programma attività Sezione enti per l'anno 2018
12/2018	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Autorità portuale di Genova, per l'esercizio 2015
13/2018	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della Cassa Nazionale del Notariato, per l'esercizio 2016

DELIBERE	
N°	Oggetto
14/2018	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Autorità portuale di Ravenna, per gli esercizi 2015 e 2016
15/2018	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Autorità portuale di Trieste, per gli esercizi 2015 e 2016
16/2018	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria del Fondo di assistenza per i finanziari (FAF), per gli esercizi 2015 e 2016
17/2018	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della Cassa Depositi e Prestiti S.p.A, per l'esercizio 2016
18/2018	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria del Centro Servizi, Assistenza, Studi e Formazione per l'ammodernamento della P.A. - FORMEZ PA, per l'esercizio 2016
19/2018	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Agenzia nazionale del turismo (E.N.I.T.), per l'esercizio 2016
20/2018	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della Fondazione "La Triennale di Milano", per l'esercizio 2016
21/2018	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare (ISMEA) per l'esercizio 2016
22/2018	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Istituto per gli studi di politica internazionale (ISPI), per l'esercizio 2016
23/2018	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della Cassa di Previdenza ed Assistenza tra i dipendenti dell'ex Ministero dei Trasporti e della Navigazione, per l'esercizio 2016.
24/2018	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della Fondazione Ente nazionale di previdenza per gli addetti e per gli impiegati in agricoltura (E.N.P.A.I.A.), per l'esercizio 2016
25/2018	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della Stazione Zoologica "Anton Dohrn" di Napoli, per gli esercizi dal 2013 al 2016.
26/2018	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria di Italia Lavoro S.p.A (ora ANPAL Servizi S.p.A), per l'esercizio 2016
27/2018	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della Cassa nazionale di previdenza ed assistenza forense, per l'esercizio 2016.
28/2018	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della Fondazione La Biennale di Venezia, per l'esercizio 2016
29/2018	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della Fondazione Centro Sperimentale di Cinematografia, per l'esercizio 2016
30/2018	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente nazionale per la protezione ed assistenza dei sordi - Organizzazione non lucrativa di utilità sociale Onlus (ENS - Onlus) per l'esercizio 2016

DELIBERE	
N°	Oggetto
31/2018	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Autorità portuale del Levante, per l'esercizio 2016
32/2018	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente nazionale di assistenza per gli agenti e rappresentanti di commercio (ENASARCO), per gli esercizi 2015 e 2016
33/2018	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Ente Nazionale di Previdenza e di Assistenza Farmacisti (ENPAF), per l'esercizio 2016
34/2018	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Autorità portuale di Cagliari, per l'esercizio 2016
35/2018	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente nazionale per il microcredito (ENM), per l'esercizio 2016
36/2018	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Autorità portuale di Livorno, per l'esercizio 2016
37/2018	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria di ENI S.p.A, per l'esercizio 2016
38/2018	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria di CONI Servizi S.p.A, per l'esercizio 2016
39/2018	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria del Comitato Olimpico Nazionale Italiano (C.O.N.I.), per l'esercizio 2016
41/2018	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Istituto Nazionale di Previdenza dei Giornalisti Italiani "Giovanni Amendola" (INPGI), per l'esercizio 2016
42/2018	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della GSE S.p.A "Gestore dei Servizi Energetici", per l'esercizio 2016
43/2018	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della Cassa nazionale di previdenza ed assistenza per gli ingegneri ed architetti liberi professionisti (Inarcassa), per l'esercizio 2016
45/2018	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL), per l'esercizio 2016
46/2018	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria del Club Alpino Italiano (CAI) per l'esercizio 2016
47/2018	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Autorità portuale di Manfredonia, per l'esercizio 2016
48/2018	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Agenzia Spaziale Italiana (A.S.I.) per l'esercizio 2016

DELIBERE	
N°	Oggetto
49/2018	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Autorità portuale di Olbia e Golfo Aranci per l'esercizio 2016
50/2018	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria della Fondazione Festival dei Due Mondi - ONLUS per gli esercizi 2015 e 2016
51/2018	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria della Scuola archeologica italiana di Atene (SAIA) per l'esercizio 2017
52/2018	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della Fondazione Ente Ville Vesuviane (EVV), per l'esercizio 2016
53/2018	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Autorità portuale di Gioia Tauro per gli esercizi 2015 e 2016
54/2018	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria di Ferrovie dello Stato italiane S.p.A, per l'esercizio 2016
55/2018	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Istituto Nazionale di Oceanografia e di Geofisica Sperimentale (OGS), per l'esercizio 2016
56/2018	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile (ENAC), per l'esercizio 2016
57/2018	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo (ANSV), per l'esercizio 2016
58/2018	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria delle Fondazioni Lirico - Sinfoniche, per l'esercizio 2016
60/2018	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della Fondazione Opera Nazionale Assistenza Orfani Sanitari Italiani (ONAOISI), per l'esercizio 2016
62/2018	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente nazionale di previdenza ed assistenza per gli psicologi (ENPAP), per gli esercizi 2015 e 2016
63/2018	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della Investimenti Immobiliari Italiani Società di gestione del risparmio S.p.A (InvImIt Sgr S.p.A), per l'esercizio 2016.
64/2018	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Autorità portuale di Civitavecchia, per l'esercizio 2016
65/2018	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria del Consiglio Nazionale delle Ricerche (C.N.R.), per l'esercizio 2016
66/2018	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dei 23 Enti parco nazionali, per gli esercizi finanziari 2014, 2015, 2016.
67/2018	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente nazionale di previdenza e assistenza dei consulenti del lavoro (ENPACL), per gli esercizi 2015 e 2016
68/2018	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della Concessionaria servizi assicurativi pubblici S.p.A (CONSAP), per l'esercizio 2016

DELIBERE	
N°	Oggetto
69/2018	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria di Difesa Servizi S.p.A, per l'esercizio 2016
70/2018	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della Fondazione Istituto nazionale del Dramma Antico (INDA), per l'esercizio 2017
71/2018	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria di "Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile - ENEA", per gli esercizi 2016 e 2017.
72/2018	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della Cassa Italiana di Previdenza e Assistenza dei Geometri Liberi Professionisti (CIPAG), per l'esercizio 2016
73/2018	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Autorità portuale di Genova, per l'esercizio 2016
74/2018	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Autorità portuale di Palermo, per l'esercizio 2016
75/2018	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Autorità portuale di Taranto, per l'esercizio 2016
76/2018	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Aero Club d'Italia (Ae.C.I.) per gli esercizi 2015 e 2016
77/2018	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Autorità portuale di Ancona, per gli esercizi 2015 e 2016
78/2018	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Istituto Nazionale di Studi Romani (I.N.S.R.), per l'esercizio 2016
79/2018	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della Rete ferroviaria italiana (Rfi) S.p.A, per gli esercizi 2015 e 2016
80/2018	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Istituto nazionale di ricerca metrologica (INRIM), per l'esercizio 2016
81/2018	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Autorità portuale di Napoli, per gli esercizi 2015 e 2016
82/2018	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Autorità portuale di Messina, per l'esercizio 2017
83/2018	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria di Area di ricerca scientifica e tecnologica di Trieste, per l'esercizio 2016
84/2018	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della Rete Autostrade Mediterranee per la logistica le infrastrutture ed i trasporti S.p.A (R.A.M. Logistica Infrastrutture e Trasporti S.p.A) per gli esercizi 2016 e 2017
85/2018	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria del Fondo agenti spedizionieri e corrieri (FASC), per l'esercizio 2016
86/2018	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Istituto Nazionale di Fisica Nucleare (I.N.F.N.) per l'esercizio 2016

DELIBERE	
N°	Oggetto
87/2018	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Agenzia del Demanio, per l'esercizio 2016
88/2018	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria di Fintecna S.p.A, per l'esercizio 2016
89/2018	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'EUR S.p.A, per l'esercizio 2016
90/2018	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Istituto superiore di sanità, per gli esercizi 2015 e 2016
91/2018	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria del Centro italiano di ricerche aerospaziali (CIRA S.C.p.A.), per l'esercizio 2016
92/2018	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A (Invitalia), per l'esercizio 2016
93/2018	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria degli Istituti fisioterapici ospitalieri (IFO) per gli esercizi 2015 e 2016.
94/2018	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo sull'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A (IPZS spa) per l'esercizio 2016
95/2018	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Istituto Nazionale di Astrofisica (INAF), per l'esercizio 2016
96/2018	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria della SOGEI - Società generale di informatica S.p.A per l'esercizio 2016
97/2018	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria del Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria (CREA), per l'esercizio 2016
98/2018	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della Fondazione "Rossini Opera Festival" (ROF), per l'esercizio 2017
99/2018	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria di RAI - Radiotelevisione italiana S.p.A per l'esercizio 2016
100/2018	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della Fondazione "La Quadriennale di Roma", per l'esercizio 2017
101/2018	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria di ENEL S.p.A per l'esercizio 2017
102/2018	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della Fondazione "Centro internazionale di studi di architettura Andrea Palladio", per l'esercizio 2017
103/2018	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Autorità portuale di Catania, per l'esercizio 2016
104/2018	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della Lega italiana per la lotta contro i tumori (LILT), per l'esercizio 2017
105/2018	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Aero Club d'Italia (Ae.C.I.), per l'esercizio 2017

DELIBERE	
N°	Oggetto
106/2018	Determinazione degli adempimenti conseguenti alla sottoposizione al controllo della Cassa per i servizi energetici e ambientali (C.S.E.A.)
107/2018	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Istituto Superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) esercizio 2016
109/2018	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Istituto della Enciclopedia Italiana G. Treccani S.p.A, per l'esercizio 2017
110/2018	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Autorità portuale di Augusta, per l'esercizio 2016
111/2018	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della Fondazione Ente nazionale di previdenza per gli addetti e per gli impiegati in agricoltura (E.N.P.A.I.A.), per l'esercizio 2017

AUDIZIONI	
Data	Oggetto
23 ottobre 2018	Audizione parlamentare sulla gestione finanziaria delle Fondazioni lirico - sinfoniche presso la 7 ^a Commissione Istruzione pubblica, beni culturali, ricerca scientifica, spettacolo e sport del Senato della Repubblica

9. SEZIONE DELLE AUTONOMIE

REFERTI AL PARLAMENTO	
N°	Oggetto
3/2018/FRG	Referto al Parlamento sulla gestione finanziaria dei servizi sanitari regionali - esercizio 2016
4/2018/SEZAUT/FRG	Andamenti della gestione finanziaria degli Enti locali nel primo anno di applicazione della contabilità armonizzata (Pareggio, equilibri di bilancio, risultati di amministrazione, debiti fuori bilancio, procedure di risanamento) - Città metropolitane, Province e Comuni Esercizio 2016
13/2018/SEZAUT/2018/FRG	I controlli interni degli enti locali - analisi del sistema dei controlli interni degli enti locali anni 2015-2016.
17/SEZAUT/2018/FRG	La spesa per il personale degli enti territoriali. Profili quantitativi e qualitativi della spesa per il personale di regioni/province autonome, province/città metropolitane e comuni nel triennio 2014/2016
23/2018/FRG	Gli organismi partecipati dagli enti territoriali

10. COORDINAMENTO DELLE SEZIONI REGIONALI DI CONTROLLO

ATTIVITA' SVOLTA	
N°	Oggetto
1/2018/SEZAUT/INPR	Programmazione dei controlli della Sezione delle autonomie per l'anno 2018
5/2018/INPR	Linee guida per l'esame del piano di riequilibrio finanziario pluriennale e per la valutazione della sua congruenza (art. 243-quater, TUEL)
8/2018/INPR	Linee guida per la relazione dei revisori dei conti dei comuni, delle città metropolitane e delle province sui bilanci di previsione 2018-2020 per l'attuazione dell'art. 1 comma 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005 n. 266
9/SEZAUT/INPR/2018	Linee guida per le relazioni dei collegi dei revisori dei conti sui bilanci di previsione delle regioni e delle province autonome per gli esercizi 2018-2020
10/SEZAUT/INPR/2018	Linee guida per le relazioni dei collegi dei revisori dei conti sui rendiconti delle regioni e delle province autonome per l'esercizio 2017
11/SEZAUT/INPR/2018	Linee guida per le relazioni dei presidenti delle regioni e delle province autonome sul sistema dei controlli interni e sui controlli effettuati nell'anno 2017
12/SEZAUT/INPR/2018	Linee guida per la relazione dei collegi sindacali degli enti del servizio sanitario nazionale sul bilancio d'esercizio 2017 (art. 1, comma 170, legge 23 dicembre 2005 n. 266 e art. 1, comma 3, d.l. n. 174/2012, conv. in legge 7 dicembre 2012, n. 213)
14/SEZAUT/INPR/2018	Linee guida per le relazioni annuali del Sindaco dei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, del Sindaco delle Città metropolitane e del Presidente delle Province sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni nell'esercizio 2017 (ai sensi dell'art. 148 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 - TUEL)
16/SEZAUT/2018/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 2017
22/2018/INPR	Linee di indirizzo per la revisione ordinaria delle partecipazioni, con annesso il modello standard di atto di ricognizione e relativi esiti, per il corretto adempimento, da parte degli enti territoriali, delle disposizioni di cui all'art. 20, d.lgs. N. 175/2016.

QUESTIONI DI MASSIMA - DELIBERE	
N°	Oggetto
2/2018/SEZAUT/QMIG	Questione di massima inerente alla modalità di iscrizione nel bilancio 2018 della spesa relativa al contributo alla finanza pubblica, dovuto dalle Province in conseguenza dei tagli introdotti dai decreti legge n. 95/2012 e n. 66/2014, nonché dalla legge n. 190/2014
6/SEZAUT/2018/QMIG	Incentivi per funzioni tecniche e trattamento economico accessorio (art. 113, d.lgs. 50/2016 - art. 1, co. 526, legge 27 dicembre 2017, n. 205)
7/SEZAUT/2018/QMIG	Oneri contributivi forfettari in favore degli Amministratori locali che svolgono attività libero professionale. (Art. 86, comma 2, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL)
15/SEZAUT/2018/QMIG	Applicabilità dell'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010 agli enti locali che abbiano sostenuto spese per contratti di lavoro flessibile, nel 2009 o nel triennio 2007/2009 per importi irrisori inidonei a costituire parametro di riferimento assunzionale.
18/SEZAUT/2018/QMIG	Art. 10 comma 2-bis, del d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114. diritti di rogito segretari comunali
19/SEZAUT/2018/QMIG	Incrementi del fondo risorse decentrate CCNL funzioni locali e vincoli di spesa
20/SEZAUT/2018/QMIG	Vincoli relativi alla spesa del personale di cui all'art. 1, comma 562, della legge n. 296 del 2006 per le Unioni dei Comuni
21/SEZAUT/2018/QMIG	Copertura finanziaria dei debiti fuori bilancio ed imputazione della relativa spesa in funzione della scadenza dell'obbligazione giuridica
24/SEZAUT/2018/QMIG	Emersione di debiti, per la copertura di perdite pregresse non ripianate del sistema sanitario, attraverso accantonamento nel risultato d'amministrazione (art. 73 e 20 D.lgs. 118/2011)

12. SEZIONI REGIONALI DI CONTROLLO

Tipologia e Oggetto della Decisione	Quantità
Decisione di parifica (art. 1, comma 5, del d.l. n. 174/2012)	26
Deliberazioni sui bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi della regione (art. 1, comma 3, e 4, del d.l. n. 174/2012)	12
Deliberazioni sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali (art. 1, comma 2, del d.l. n. 174/2012)	18
Deliberazioni sul sistema dei controlli interni della regione (art. 1, comma 6, del d.l. n. 174/2012)	9
Deliberazioni sui rendiconti dei gruppi consiliari (art. 1, commi 10 e ss, del d.l. n. 174/2012)	175
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)	89
Pronunce sugli enti locali (art. 1, comma 166, della l. n. 266/2005 e art. 148-bis Tuel)	1.502
Deliberazioni sugli enti locali ex art. 148 del Tuel	85
Deliberazioni ex art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 149/2011	23
Deliberazioni ex artt. 243-bis e ss. del Tuel	135
Pareri (art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003)	494
Deliberazioni di controllo preventivo e successivo di legittimità	117
Deliberazioni di controllo sulla gestione	133
Altre deliberazioni	488

GIUDIZI DI PARIFICAZIONE DEI RENDICONTI GENERALI DELLE REGIONI		
Sezione	Decisione n.	Descrizione
ABRUZZO	SRCABR/120/2018/PARI	Irricevibilità richiesta di riapertura del giudizio di parifica relativo al rendiconto generale per l'esercizio 2013 e contestuale estinzione del giudizio sospeso
BASILICATA	SRCBAS/33/2018/PARI	Decisione di parifica del rendiconto generale della Regione Basilicata, per l'esercizio 2016
CALABRIA	SRCCAL/146/2018/PARI	Decisione di parifica del rendiconto generale della Regione Calabria, per l'esercizio 2017
CAMPANIA	SRCCAM/110/2018/PARI	Decisione di parifica del rendiconto generale della Regione Campania, per gli esercizi 2015 e 2016
EMILIA ROMAGNA	SRCCAM/110/2018/PARI	Decisione di parifica del rendiconto generale della Regione Emilia Romagna, per l'esercizio 2017
FRIULI VENEZIA GIULIA	SRCFVG/34/2018/PARI	Decisione di parifica del rendiconto generale della Regione Friuli Venezia Giulia, per l'esercizio 2017
LAZIO	SRCLAZ/61/2018/PARI	Decisione di parifica del rendiconto generale della Regione Lazio, per l'esercizio 2017
LIGURIA	SRCLIG/106/2018/PARI	Decisione di parifica del rendiconto generale della Regione Liguria, per l'esercizio 2017
LOMBARDIA	SRCLOM/211/2018/PARI	Decisione di parifica del rendiconto generale della Regione Lombardia, per l'esercizio 2017
MARCHE	SRCMAR/33/2018/PARI	Decisione di parifica del rendiconto generale della Regione Marche, per l'esercizio 2017
MOLISE	SRCMOL/108/2018/PARI	Decisione di parifica del rendiconto generale della Regione Molise, per l'esercizio 2017
PIEMONTE	SRCPIE/87/2018/PARI	Decisione di parifica del rendiconto generale della Regione Piemonte, per l'esercizio 2017
PUGLIA	SRCPUG/107/2018/PARI	Decisione di parifica del rendiconto generale della Regione Puglia, per l'esercizio 2017
TOSCANA	SRCTOS/43/2018/PARI	Decisione di parifica del rendiconto generale della Regione Toscana, per l'esercizio 2017
UMBRIA	SRCUMB/92/2018/PARI	Decisione di parifica del rendiconto generale della Regione Umbria, per l'esercizio 2017
VENETO	SRCVEN/266/2018/PARI	Decisione di parifica del rendiconto generale della Regione Veneto, per l'esercizio 2017

GIUDIZI DI PARIFICAZIONE DEI RENDICONTI GENERALI DELLE REGIONI		
Sezione	Decisione n.	Descrizione
REGIONE SICILIANA SEZIONI RIUNITE	SSRRSC/4/2018/PARI	Decisione di parifica del rendiconto generale della Regione Sicilia, per l'esercizio 2017
TRENTINO A. ADIGE SUDTIROL-SEZIONI RIUNITE	SSRRTN/2/2018/PARI	Decisione di parifica del rendiconto generale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Sudtirol, per l'esercizio 2017
TRENTINO A. ADIGE SUDTIROL-SEZIONI RIUNITE	SSRRTN/1/2018/PARI	Decisione di parifica del rendiconto generale della Provincia autonoma di Bolzano, per l'esercizio 2017
TRENTINO A. ADIGE SUDTIROL-SEZIONI RIUNITE	SSRRTN/3/2018/PARI	Decisione di parifica del rendiconto generale della Provincia autonoma di Trento, per l'esercizio 2017
SARDEGNA	SSRRSA/1/2018/PARI	Decisione di parifica del rendiconto generale della Regione autonoma della Sardegna, per l'esercizio 2016

ATTIVITA' DI CONTROLLO DI LEGGITTIMITA'			
Pendenti al 01/01/2018	Pervenuti	Esaminati	Rimanenza al 31/12/2018
403	10.285	10.388	240

Il dettaglio delle singole Sezioni sarà pubblicato, a cura delle medesime, in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2019, presso la rispettiva sede regionale

13. SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE

SENTENZE	
N°	Oggetto
1/SR/QM	1 ^a Sez. giur. Umbria - “Inammissibilità del deferimento effettuato da un giudice unico in materia pensionistica”
2/SR/QM	2 ^a Sez. giur. centr. appello - “Se l’art. 2, c. 9, l. 8 agosto 1995, n. 335 abbia abrogato l’art. 18 del d.p.c.m. n. 8 del 1980 nella parte in cui prevede la non pensionabilità dell’indennità di funzione od operativa”
21/SR/QM	1 ^a Sez. giur. centr. appello - “Se ai militari che hanno prestato servizio per conto dell’ONU in zone di intervento, spettino, ai fini pensionistici, i benefici combattentistici di cui al combinato disposto dell’articolo unico della l. n. 1746/1962, dell’art. 18 del d.p.r n. 1092/1973 e dell’art. 3 della l. 390/1950”
31/SR/QM	1 ^a Sez. giur. centr. appello - “Termine per proporre ricorso per revocazione nel caso di revocazione per errore di fatto il cui ricorso sia stato proposto dopo l’entrata in vigore del Codice di giustizia contabile”

ORDINANZE	
N° Sentenza	Oggetto
1/2018/ORD	Regolamento di competenza Procura Basilicata
2/2018/ORD	Regolamento di competenza Procura Abruzzo
3/2018/ORD	Regolamento di competenza Procura Basilicata
4/2018/ORD/RCS	Regolamento di competenza Procura Basilicata
6/2018/ORD/RCS	Regolamento di competenza Procura Abruzzo
7/2018/ORD/RCS	Regolamento di competenza Procura Puglia
8/2018/ORD/RCS	Regolamento di competenza Procura Lazio
9/2018/ORD/RCS	Regolamento di competenza Procura Abruzzo
10/2018/ORD/RC	Conflitto di competenza Sezione giurisdizionale Trentino Alto Adige/Sud Tirol
11/2018/ORD/RCS	Regolamento di competenza Sezione giurisdizionale Puglia
12/2018/ORD/RCS	Regolamento di competenza Sezione giurisdizionale Lazio

13.1 Sezioni Riunite in Sede Giurisdizionale in Speciale composizione

SENTENZE	
N°	Oggetto
3/2018/EL	Comune di Napoli
4/2018/RIS	Federazione italiana golf (FIG) avverso inclusione elenco Istat
5/2018/RIS	Federazione italiana bocce (FIB) avverso inclusione elenco Istat
6/2018/EL	Comune di Bacoli (NA)
7/2018/EL	Comune di Ascoli Piceno
8/2018/EL	Comune di Zagarise (CZ)
9/2018/RIS	Federazione Italiana pesca sportiva e attività subacquee (FIPSAS) avverso inclusione elenco Istat
10/2018/RIS	Federazione italiana pallavolo (FIPAV) avverso inclusione elenco Istat
11/2018/EL	Comune di Napoli
12/2018/RIS	Federazione italiana pallacanestro (FIP) avverso inclusione elenco Istat
13/2018/RIS	Federazione italiana nuoto (FIN) avverso inclusione elenco Istat
14/2018/RIS	Federazione italiana danza sportiva (FIDS) avverso inclusione elenco Istat
15/2018/RIS	Federazione motociclistica italiana (FMI) avverso inclusione elenco Istat
16/2018/EL	Comune di Caserta
17/2018/EL	Comune di Terme Vigliatore (ME)
18/2018/EL	Comune di Modica (RG)
19/2018/EL	Comune di Terni
20/2018/RIS	Interporto Cervignano del Friuli S.p.a.
22/2018/RIS	Federazione italiana sport equestri (FISE) avverso inclusione elenco Istat
23/2018/EL	Comune di San Lorenzo del Vallo (CS)
24/2018/EL	Comune di Marano di Napoli (NA)
25/2018/EL	Comune di Giarre (CT)
26/2018/RIS	Federazione italiana sport equestri (FISE) avverso inclusione elenco Istat
27/2018/RIS	n. 23 Federazioni sportive (FIC, FITAV, FIS, FIBS, FIDAL, FITARCO, FISR, FICr, FIBa, FIPM, FITeT, FIH, FGI, FITA, FICK, FIPE, FISW, FIM, FIDASC, FIJLKAM, FIGH, FPI, FITri) avverso inclusione elenco Istat
28/2018/RGC	Presidente Consiglio regionale "PD" della Regione Molise
29/2018/EL	Comune di Mazzarrone (CT)
30/2018/RIS	Società AREXPO S.p.a.
32/2018/EL	Comune di Catania

14. SEZIONI CENTRALI D'APPELLO E SEZIONE D'APPELLO PER LA REGIONE SICILIANA

GIUDIZI DI RESPONSABILITA'						
Giudizi	Istanza	Prima Centrale	Seconda Centrale	Terza Centrale	Regione Siciliana	Totale
Pendenti al 1° gennaio 2018	Istanza P.G.	41	229	54	30	354
	Istanza di parte	243	833	556	52	1.684
	Totale	284	1062	610	82	2.038
Pervenuti	Istanza P.G.	33	34	42	19	128
	Istanza di parte	168	244	158	48	618
	Totale	201	278	200	67	746
Definiti	Istanza P.G.	48	113	38	32	231
	Istanza di parte	395	335	193	56	979
	Totale	443	448	231	88	1.210
Rimanenza al 31 dicembre 2018	Istanza P.G.	26	150	59	17	252
	Istanza di parte	16	742	521	44	1.323
	Totale	42	892	580	61	1.575

GIUDIZI DI CONTO						
Giudizi	Istanza	Prima Centrale	Seconda Centrale	Terza Centrale	Regione Siciliana	Totale
Pendenti al 1° gennaio 2018	Istanza P.G.	0	0	0	0	0
	Istanza di parte	0	1	19	0	20
	Totale	0	1	19	0	20
Pervenuti	Istanza P.G.	0	0	0	0	0
	Istanza di parte	0	3	13	0	16
	Totale	0	3	13	0	16
Definiti	Istanza P.G.	0	0	0	0	0
	Istanza di parte	0	4	7	0	11
	Totale	0	4	7	0	11
Rimanenza al 31 dicembre 2018	Istanza P.G.	0	0	0	0	0
	Istanza di parte	0	0	25	0	25
	Totale	0	0	25	0	25

ISTANZE DI DEFINIZIONE EX ART. 1, CO. 231, 232, 233, LEGGE 266/2005					
Istanze	Prima centrale	Seconda centrale	Terza centrale	Regione Siciliana	Totale
Pendenti al 1° gennaio 2018	0	4	13	0	17
Istanze accolte	4	6	8	0	18
Istanze rigettate o inammissibili	9	1	4	0	14
Rimanenza al 31 dicembre 2018	1	0	0	0	1

GIUDIZI IN MATERIA PENSIONISTICA					
Giudizi	Prima Centrale	Seconda Centrale	Terza Centrale	Regione Siciliana	Totale
Pendenti al 1° gennaio 2018	159	594	432	107	1.292
Pervenuti	126	167	99	138	530
Definiti	181	529	381	190	1.281
Rimanenza al 31 dicembre 2018	104	232	150	55	541

15. SEZIONI GIURISDIZIONALI REGIONALI

SEZIONI GIURISDIZIONALI REGIONALI Attività svolta in materia di responsabilità			
Pendenti al 1/1/2018	Pervenuti	Definiti	Rimanenza
1.939	1.932	1.981	1.890

SEZIONI GIURISDIZIONALI REGIONALI Attività svolta in materia di conti giudiziali			
Pendenti al 1/1/2018	Pervenuti	Definiti	Rimanenza
377.240	60.084	68.625	370.317

SEZIONI GIURISDIZIONALI REGIONALI Esito delle sentenze, riferito ai convenuti, nei giudizi di responsabilità				
Assoluzione	Condanna	Abbreviato	Sanzionatorio	Totale
682	1.061	118	9	1.869

SEZIONI GIURISDIZIONALI REGIONALI Esito delle sentenze, riferito ai convenuti, nei giudizi di pensionistica			
Accoglimento	Rigetto	Cautelari	Totale
1.192	5.083	146	6.421

SEZIONI GIURISDIZIONALI REGIONALI											
Attività svolta in materia pensionistica											
Pendenti al 1/1/2018			Pervenuti			Definiti			Rimanenza		
Civili	Militari	Guerra	Civili	Militari	Guerra	Civili	Militari	Guerra	Civili	Militari	Guerra
8.205	1.667	391	1.705	1.941	53	4.640	1.078	86	5.270	2.530	358
10.263			3.699			5.804			8.158		

SEZIONI GIURISDIZIONALI REGIONALI			
Rito abbreviato - art. 130, d.lgv. 174/2016			
Introdotti nell'anno	Accolte	Respinte	Da definire
141	114	16	50

SEZIONI GIURISDIZIONALI REGIONALI			
Rito monitorio - art. 131, d.lgv. 174/2016			
Istante proposte nell'anno	Accolte	Respinte	Da definire
143	89	43	34

SEZIONI GIURISDIZIONALI REGIONALI			
Rito di responsabilità sanzionatoria pecuniaria - art. 133, d.lgv. 174/2016			
Istante proposte nell'anno	Accolte	Respinte	Da definire
12	5	3	5

Dati forniti dalle Sezioni giurisdizionali regionali. Il dettaglio delle singole Sezioni verrà pubblicato, a cura delle medesime, in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2018, presso la rispettiva sede regionale

16. PERSONALE DI MAGISTRATURA

SITUAZIONE DEL PERSONALE DI MAGISTRATURA				
al 1° gennaio 2019		Organico	Presenti	Vacanti
Presidente della Corte dei conti		1	1	0
Magistrati Fuori ruolo istituzionale e disponibili		4	3	1
Controllo	Sezioni regionali	139	97	45
	Centro	117	69	48
Giurisdizione	Sezioni regionali	171	109	62
	Centro	30	23	7
Procura	Procure regionali	129	94	35
	Centro	20	15	5
Totali	Sezioni regionali	442	300	142
	Centro	167	107	60
	Totale	611	408	203^(*)

^(*) Il numero di 203 unità comporta una scopertura d'organico pari al 33%.

Si precisa che nella presente tabella non sono considerati, in quanto non facenti parte della pianta organica della magistratura contabile, i componenti designati dalle Regioni ai sensi dell'art. 7, comma 8-bis della legge 131/2003

17. PERSONALE AMMINISTRATIVO

DISTRIBUZIONE DEL PERSONALE DI RUOLO E COMANDATO								
Al 1° gennaio 2019	Uffici di controllo		Procure Generali	Procure Regionali	Sezioni Giurisdizionali		Amm.ne attiva ed altro	Totale
Posizione economica	Centrali	Regionali			Centrali	Regionali		
Dirigenti 1^ fascia	0	0	0	0	0	0	4	4
Dirigenti 2^ fascia	4	3	1	1	4	1	38	52
Totale dirigenti	4	3	1	1	4	1	42	56
Personale "area 3"	179	291	21	146	43	144	272	1.096
Personale "area 2"	116	173	21	167	41	212	378	1.108
Personale "area 1"	1	6	1	4	1	6	15	34
Totale aree 1-2-3	296	470	43	317	85	362	665	2.238
Totale Generale	300	473	44	318	89	363	707	2.294

CORTE DEI CONTI - CENTRO UNICO PER LA FOTORIPRODUZIONE E LA STAMPA - ROMA

