

I CONTRATTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE

5. L'Autorità Nazionale Anticorruzione - la vigilanza sui contratti pubblici e le ulteriori competenze secondo il d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50

Nell'esercizio della competenza attribuita dal d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, l'Autorità Nazionale Anticorruzione espleta nel settore dei contratti pubblici attività di vigilanza che, anche nell'anno 2019, si è articolata attraverso tre principali forme di azione. Al contempo, sono state espletate le ulteriori funzioni di regolazione e di rilascio dei pareri di precontenzioso.

Mediante l'azione di vigilanza collaborativa l'Autorità ha espletato una vigilanza preventiva sugli atti e le procedure di affidamento delle stazioni appaltanti, mirata a garantire la conformità al quadro normativo di riferimento, il corretto svolgimento delle operazioni di gara e, successivamente dell'esecuzione, nonché a prevenire tentativi di infiltrazione criminale. Tale attività si è svolta, anche mediante l'ausilio della Guardia di Finanza, con la quale l'Autorità ha stipulato negli anni appositi accordi di collaborazione in forza dei quali la Guardia di Finanza offre supporto, in particolare, nella verifica delle dichiarazioni delle commissioni di gara circa l'assenza di conflitti di interesse, potendo anche presenziare, su richiesta dell'Autorità, alle operazioni di gara in contesti particolarmente critici nei quali si sono manifestati indici di pericolosità ambientale, con rischio di corruzione o di infiltrazione criminale.

La vigilanza collaborativa è stata attivata nelle forme e secondo i presupposti indicati in uno specifico Regolamento dell'Autorità, pubblicato in G.U. n. 178 del 1° agosto 2017 e sul sito istituzionale ANAC attraverso la stipula di specifici 'Protocolli di Azione' con le stazioni appaltanti richiedenti, nei quali vengono individuati gli affidamenti da sottoporre a tale specifica forma di vigilanza preventiva. Ciò in quanto un siffatto sistema di controllo, per essere esercitato efficacemente, non può rivolgersi alla totalità degli appalti indetti da una stazione appaltante, né alla totalità delle stazioni appaltanti presenti sul territorio nazionale, ma deve piuttosto incentrarsi su particolari specifici casi ad alto rischio di corruzione, secondo peraltro quanto espressamente richiesto dalla lettera h) dell'art. 213 d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (affidamenti di particolare interesse).

Ad oggi sono oltre 250 le procedure che sono state sottoposte alla vigilanza collaborativa dell'Autorità e nell'anno 2019 è proseguita l'attivazione di tale forma di vigilanza con la sottoscrizione, su richiesta delle stazioni appaltanti, di ulteriori 12 Protocolli di Azione.

La vigilanza collaborativa ha riguardato affidamenti di rilevante interesse sia nell'ambito dei lavori, sia in quello di servizi e forniture ed è stata offerta a stazioni appaltanti di rilevanza sia nazionale (Invitalia, Ministeri, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Protezione Civile, Commissari, Agenzia del Demanio, Agenzia delle Entrate, INPS) sia locale (Prefetture, Regioni, Comuni), adeguatamente ripartite sull'intero territorio nazionale. Tra gli ambiti di intervento, si segnalano: grandi eventi e progetti strategici di rilevanza nazionale; contesti emergenziali ed in particolare l'emergenza sisma del 2016, procedure innovative e complesse (dialogo competitivo e partenariato per l'innovazione), affidamenti per la raccolta e lo smaltimento di rifiuti, dove sono state rilevate grosse e specifiche criticità, sia nel nord sia nel sud Italia, la gestione del flusso migratorio, l'affidamento a terzi dell'attività di gestione e sviluppo del Sistema Informativo Agricolo Nazionale (SIAN).

Nell'anno 2019, specifici ambiti di attività sono stati gli affidamenti effettuati dalle Università, anche in *Project financing*, gli affidamenti effettuati dai Comuni, con particolare riguardo all'ambito dello smaltimento dei rifiuti, nonché gli affidamenti delle aziende sanitarie.

Per ciascuna delle procedure analizzate l'Autorità espleta con la stazione appaltante almeno 4 interlocuzioni, consistenti in osservazioni ANAC e controdeduzioni dell'Amministrazione, in ciascuna delle differenti fasi di gara, ed in specifici casi anche in fase di esecuzione. I tempi medi di riscontro alle stazioni appaltanti sono pari a 8,6 giorni. Tali tempi si mantengono anche per il riscontro alle richieste di parere su questioni tecniche o di interpretazione normativa che le stazioni appaltanti rivolgono all'Autorità nel contesto della vigilanza collaborativa. La tempestività di riscontro è, infatti, un carattere immanente ed essenziale di tale forma di vigilanza e ne determina la particolare e specifica efficacia.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

L'efficacia della vigilanza collaborativa è stata verificata sia in relazione alla speditezza delle procedure vigilate, sia in relazione all'abbattimento del contenzioso o comunque alla sua favorevole conclusione per la stazione appaltante.

In relazione alla speditezza delle procedure vigilate, la assoluta maggioranza di quelle sottoposte a vigilanza collaborativa è riuscita a concludersi entro l'anno dall'attivazione⁵.

In relazione al contenzioso, in termini generali i dati trasmessi dall'Autorità attestano una percentuale di contenzioso inferiore al 10 per cento sul totale delle gare vigilate, con un tasso di soccombenza delle Amministrazioni allo stato pari a zero.

In analogia con quanto previsto in via generale dall'art. 213 comma 3, lett. f) del Codice dei contratti per la vigilanza collaborativa, in diverse occasioni, il Legislatore ha previsto, con disposizioni puntuali e per specifiche fattispecie, l'intervento dell'Autorità Nazionale Anticorruzione a supporto di stazioni appaltate chiamate a svolgere un serie di affidamenti, con modalità semplificate o di particolare difficoltà; l'intento di tali previsioni normative è chiaramente quello di accelerare e semplificare affidamenti correlati ad attività che si ritengono particolarmente urgenti, garantendo, al contempo, un presidio di legalità.

La prassi è invalsa già da prima dell'entrata in vigore del nuovo codice come dimostra, a mero titolo esemplificativo, l'articolo 9 del decreto-legge n. 133/2014, convertito dalla legge 164/2014, nel quale si stabilisce che, per i lavori di importo compreso fino alla soglia comunitaria, costituisce "estrema urgenza" - e, conseguentemente, possono essere assegnati mediante le procedure semplificate alle stesse riserve - la situazione, attestata dall'ente di interesse, di indifferibilità di interventi per la messa in sicurezza degli edifici scolastici, la mitigazione dei rischi idraulici e geomorfologici, l'adeguamento alla normativa antisismica e la tutela ambientale e del patrimonio culturale. Per questi affidamenti, come prescritto dal comma 2-bis dell'art. 9 citato, introdotto con la legge di conversione, l'Autorità Nazionale Anticorruzione svolge regolarmente dei controlli a campione.

Più di recente, il decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 per dare maggiore impulso e assicurare la tempestiva esecuzione dei relativi lavori di realizzazione e di adeguamento dei centri di permanenza per il rimpatrio ha previsto la possibilità di ricorrere alla procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara di cui all'art. 63 del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, nel caso in cui l'importo dei lavori sia inferiore alla soglia di rilevanza comunitaria; al contempo, la legge di conversione 1 dicembre 2018, n. 132 ha attribuito all'ANAC il compito di supervisionare sull'affidamento dei lavori in questione, in questo caso svolgendo la vigilanza collaborativa sugli affidamenti; a tal fine, infatti, è stato stipulato un Protocollo di Intesa che coinvolge oltre che il competente Dipartimento del Ministero dell'interno anche le singole Prefetture nella qualità di stazioni appaltanti.

Ancora diverso è il ruolo che il Legislatore ha definito per l'ANAC con l'art. 49, comma 7 del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96. Con la richiamata disposizione, al fine di superare l'ingente contenzioso pendente con le imprese appaltatrici, ANAS S.p.A. è stata autorizzata per gli anni 2017, 2018 e 2019, nei limiti delle risorse di 700 milioni di euro, a definire, mediante la sottoscrizione di accordi bonari o transazioni giudiziali e stragiudiziali, le controversie con le imprese appaltatrici derivanti

⁵ Possono essere menzionate quali esperienze indicative in questi termini le vigilanze collaborative espletate con riferimento alla realizzazione di un grande centro per le biotecnologie e la ricerca biomedica, nel sud Italia, ed alla realizzazione, nel centro-nord Italia, di un nuovo complesso di strutture ospedaliere con contestuale vendita di parte degli immobili relativi al sito precedente e necessità di mantenere in esercizio l'attività ospedaliera nelle more dell'esecuzione dei lavori. Si è trattato infatti, in entrambi i casi di procedimenti di importi assai notevoli (importo a base di gara pari ad oltre 113 milioni, nel primo caso e ad oltre 427 milioni, nel secondo caso) con struttura complessa e rilevante numerosità dei partecipanti. In entrambi i casi, la conferma della piena efficacia della vigilanza collaborativa è stata riscontrata sulla base di due indici ben precisi: la celerità delle procedure di gara che si sono concluse nell'arco di un anno; l'esito del contenzioso a valle delle aggiudicazioni che non solo, in entrambi i casi, è stato favorevole alla stazione appaltante, ma inoltre non ha mai riguardato vizi della documentazione di gara o della procedura, bensì esclusivamente aspetti discrezionali relativi alla valutazione delle offerte o dei requisiti dichiarati dai partecipanti.

I CONTRATTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE

dall'iscrizione di riserve o da richieste di risarcimento, previa apposita preventiva informativa all'Autorità Nazionale Anticorruzione.

A seguito dell'assegnazione all'Autorità della competenza in esame, con Atto di Segnalazione n. 3 dell'8 novembre 2017, l'ANAC aveva formulato espresse riserve, in relazione alla natura giuridica del parere ed all'ambito di applicazione della norma, chiedendo al Legislatore di chiarire quali fossero i contenziosi ricadenti nel suo ambito di applicazione. Per effetto delle successive modifiche apportate alla richiamata norma dall'art. 1, comma 1179, lett. b), legge 27 dicembre 2017, n. 205, il Legislatore ha previsto che l'Autorità Nazionale Anticorruzione verifichi, in via preventiva, ai sensi dell'articolo 213, comma 1 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, la correttezza della procedura adottata da ANAS per la definizione degli accordi bonari e/o delle transazioni, con le modalità di svolgimento definite in apposita convenzione stipulata tra ANAS e l'Autorità Nazionale Anticorruzione, nella quale è individuata anche la documentazione oggetto di verifica.

Sebbene lo schema procedurale richiamato dall'art. 49 sia quello della vigilanza collaborativa, in questo caso l'Autorità non svolge una verifica delle procedure di aggiudicazione, in quanto è chiamata ad accertare sempre attraverso un controllo documentale - prima della conclusione della transazione o dell'accordo - che le controversie derivino dall'iscrizione di riserve o da richieste di risarcimento aventi ad oggetto contratti già stipulati, che ricorrano effettivamente i presupposti e le condizioni di cui agli artt. 205 e 208 del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, che sia stata effettuata da parte di ANAS una valutazione della convenienza economica dell'operazione che si propone di concludere e che tale convenienza sia effettiva.

Nel triennio indicato, l'Autorità ha svolto le proprie verifiche anche sulla base di più puntuali prescrizioni procedurali definite nel Protocollo d'Intesa stipulato con ANAS; quest'ultima, nella maggior parte dei casi si è adeguata ai rilievi formulati dall'Autorità, pur non dovendosi considerare vincolante il parere espresso ai sensi dell'art. 49 in esame. Nel 2019 alla scadenza dell'iniziale triennio, il legislatore con l'art. 13 del decreto-legge n. 162 del 30 dicembre 2019 ha esteso gli effetti dell'art. 49 prevedendone l'operatività fino al 2022, includendo espressamente le transazioni stipulate con i contraenti generali e soprattutto mantenendo fermo l'intervento dell'Autorità.

Sebbene si tratti di un esame per lo più documentale che non riguarda la fondatezza delle riserve la cui analisi è già svolta in precedenza da altri soggetti indicati dalla legge (il RUP, il Direttore dei lavori, il Comitato valutatore interno all'uopo istituito da ANAS ed altri soggetti), il controllo dell'Autorità è, comunque, utile a garantire coerenza e ragionevolezza attraverso la verifica del rispetto delle procedure. Per queste ragioni, il Legislatore ne ha confermato la necessità, tenuto conto sia della numerosità e complessità delle controversie interessate che della rilevanza economiche delle stesse.

L'azione di vigilanza dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, secondo le competenze in materia di contratti pubblici attribuite dall'art. 213 d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, si è espletata anche attraverso procedimenti istruttori su procedure già in corso o anche su affidamenti effettuati ed in fase di esecuzione, ai sensi del Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici (in G.U. n. 241 del 16 ottobre 2018). In questi casi l'attività è stata avviata d'ufficio, anche a seguito di ispezioni, o su segnalazione, ed è stata finalizzata ad accertare la sussistenza di criticità relative alla fase di affidamento o alla fase di esecuzione del contratto. All'esito le stazioni appaltanti interessate sono state richiamate, mediante specifica deliberazione dell'Autorità, al riallineamento al quadro normativo di riferimento, eventualmente anche mediante annullamento in autotutela degli atti viziati. Mediante tale azione di vigilanza, nei casi che hanno rivelato irregolarità o illegittimità particolarmente gravi, l'Autorità ha inoltre proceduto mediante segnalazione alla Procura generale della Corte dei conti ed alle Procure della Repubblica competenti.

Nell'anno di riferimento, la vigilanza dell'Autorità nel settore dei lavori ha posto particolare attenzione all'istituto dell'avvalimento, alle clausole anticoncorrenziali dei bandi in relazione alla definizione dei requisiti di partecipazione, ed al frequente ricorrere di varianti e contenzioso. Nel settore dei servizi e delle forniture, invece, l'azione è stata indirizzata sul

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

fenomeno della frequente reiterazione di proroghe e rinnovi che protraggono gli affidamenti per lunghi periodi oltre la data di scadenza naturale (in particolare in settori quali pulizia, lavanderia, ristorazione, *facility management*), spesso in correlazione con l'abuso dell'istituto dell'affidamento diretto ex art. 63, comma 2 lett. b), del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (in particolare nel caso di forniture nel settore sanitario o di forniture e servizi informatici), nonché sulla verifica di conformità nell'esecuzione dell'appalto.

Attenzione specifica è stata dedicata agli affidamenti posti in essere da centrali di committenza, con particolare riguardo al controllo sulla correttezza della valutazione della domanda, ed alle concessioni di servizi. Per quanto riguarda le concessioni di lavori e i contratti di partenariato pubblico privato, l'azione dell'Autorità è stata indirizzata sul controllo della adeguata ripartizione del rischio, nonché sulla durata, con particolare attenzione a proroghe illegittime e rischi di concentrazione di mercato.

Con riferimento ai soggetti vigilati, l'azione di vigilanza ha riguardato numerosi Comuni ed Aziende Sanitarie locali, soprattutto in relazione a criticità in fase di esecuzione ed impropria reiterazione di affidamenti al medesimo esecutore mediante proroghe o rinnovi in difformità al quadro normativo di riferimento. Attenzione è stata dedicata anche agli affidamenti a cooperative sociali ed al conferimento da parte di Aziende sanitarie ed enti locali di incarichi di rappresentanza e patrocinio legale, in relazione ai quali è stato nella maggior parte dei casi contestato il reiterato affidamento agli stessi soggetti, rilevando come, pur alla luce della sentenza della Corte di giustizia UE del 6.6.2019, n. C-264/18 e della conseguente esclusione dal regime di affidamento mediante gara pubblica, non deve intendersi del tutto precluso lo svolgimento di un confronto concorrenziale, anche alla luce di vari pronunciamenti del Consiglio di Stato (*ex multis* sentenza n. 279 del 17 gennaio 2018), nonché del disposto dell'art. 1, comma 1, della legge 241/1990 che richiama espressamente i principi di pubblicità e trasparenza.

Con riferimento alle centrali di committenza, oggetto di vigilanza sono stati diversi affidamenti in relazione ai quali gli accertamenti dell'Autorità hanno fatto emergere ricorrenti criticità relative alla ripartizione in lotti e in alcuni casi anche violazione dei principi di pubblicità e trasparenza.

Nell'ambito delle attività di vigilanza condotte dall'Autorità compiuta nel corso dell'anno finanziario 2019, di particolare rilievo risulta quella condotta con riguardo alle concessioni autostradali. Al riguardo, infatti, è anzitutto il Codice degli appalti a riconoscere specifici compiti all'Autorità con riguardo alle concessioni autostradali.

In proposito, viene in rilievo l'art. 177, d.lgs. 18 aprile 2016 n. 50, che demanda ad ANAC il compito di verificare annualmente il rispetto delle percentuali di esecuzione di contratti di lavori, servizi e forniture relativi alle concessioni di importo pari o superiore a 150.000 euro mediante procedure ad evidenza pubblica, prescrivendo in particolare che detti lavori possono essere eseguiti da società in house o controllate per una quota del 40 per cento. Di conseguenza, la restante quota del 60 per cento dovrà essere eseguita da operatori economici individuati mediante procedura ad evidenza pubblica.

Al di là delle specifiche competenze riconosciute dalla legge, nell'esercizio delle proprie funzioni, l'Autorità ha presentato al Parlamento una segnalazione, la n. 6 del 17 luglio 2019, nella quale sono stati illustrati gli esiti di una indagine conoscitiva condotta in tema di concessioni autostradali, che ha portato ANAC a formulare alcune raccomandazioni in materia. Nello specifico, in tema di sicurezza, l'Autorità ha suggerito di introdurre un meccanismo di monitoraggio degli interventi effettivamente realizzati e ha evidenziato la necessità di fornire ai concessionari autostradali indicazioni univoche in ordine a talune specifiche fasi della gestione concessoria, come, per esempio, le modalità di computo delle quote di lavori da eseguire, nell'ambito delle concessioni autostradali, ai sensi del predetto art. 177, d.lgs. 18 aprile 2016 n. 50.

Le risultanze delle attività di vigilanza condotte, nel corso degli anni, in tema di concessioni autostradali sono state fornite in riscontro alla richiesta in questo senso avanzata dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato della Corte di conti

I CONTRATTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE

impegnata nella predisposizione di una relazione sul tema delle concessioni autostradali che è stata approvata con deliberazione 18.12.2019, n. 18/2019.

Quale ulteriore strumento di vigilanza assegnato recentemente dal Legislatore all'Autorità, deve segnalarsi la legittimazione all'impugnativa degli atti di gara, prevista dall'art. 211 comma 1-bis, 1-ter e 1-quater d.lgs. 18 aprile 2016 n. 50 (come introdotta dall'art. 52-ter legge 96 del 2017).

Si tratta di uno strumento che trova uno specifico antecedente nella legittimazione ad agire dell'Autorità garante della concorrenza nel mercato, ai sensi dell'art 21-bis L. 287/90, avverso regolamenti, atti amministrativi generali e provvedimenti emanati da qualsiasi Amministrazione, laddove questi risultino contrari alle disposizioni della normativa antitrust. La previsione relativa all'ANAC è duplice.

Ai sensi dell'art. 211, comma 1-bis, l'ANAC è legittimata ad agire in giudizio per l'impugnazione dei bandi, degli altri atti generali e dei provvedimenti relativi a contratti di rilevante impatto, emessi da qualsiasi stazione appaltante, qualora ritenga che essi violino le norme in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture (cd. impugnativa diretta). In tali casi l'impugnativa è proponibile per ogni tipologia di vizio individuato, in ragione della rilevanza del contratto esaminato. Ai sensi dell'art. 211, comma 1-ter, invece, l'ANAC, se ritiene che una stazione appaltante abbia adottato un provvedimento viziato da gravi violazioni del codice, emette, entro sessanta giorni dalla notizia della violazione, un parere motivato (nel quale indica specificamente i vizi di legittimità riscontrati). Se la stazione appaltante non si conforma al parere entro il termine assegnato (comunque non superiore a sessanta giorni dalla trasmissione), l'ANAC può presentare ricorso, entro i successivi trenta giorni, innanzi al giudice amministrativo. In tali casi, il parere è proponibile nelle sole ipotesi tipizzate dal regolamento, in ragione della rilevanza oggettiva del vizio rilevato.

I poteri di impugnativa straordinaria, in entrambe le forme espresse, si caratterizzano per il carattere oggettivo, in virtù del quale l'Autorità eccede il vizio al fine di garantire il regolare svolgimento delle procedure di gara, al di là dell'incidenza sulle situazioni soggettive dei singoli.

Il parere motivato costituisce una forma di sollecitazione dei poteri di autotutela della stazione appaltante, al fine di conformare la documentazione di gara alla normativa di settore.

L'impugnativa processuale (che è eventuale, in caso di parere motivato, anche ove la stazione appaltante non si conformi) sancisce la effettività della tutela, in quanto consente all'Autorità di sollecitare l'accertamento giurisdizionale della illegittimità, provocandone l'effetto conformativo.

Il comma 1-quater, infine, demanda ad un regolamento ANAC l'individuazione dei "casi o le tipologie di provvedimenti in relazione ai quali esercita i poteri di cui ai commi 1-bis e 1-ter"; il regolamento è stato adottato con delibera 572 del 13.6.2018 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 164 del 17.7.2018. Con tale atto sono state individuate le caratteristiche dei contratti di rilevante impatto che giustificano l'impugnativa diretta, nonché i gravi vizi che legittimano l'adozione del parere motivato (ed eventualmente l'impugnativa giurisdizionale). Sono, altresì, descritte le modalità procedurali di attivazione dei citati poteri, nonché i rapporti con gli altri procedimenti di competenza dell'Autorità.

Completato il quadro definitivo entro il quale possono esercitarsi i poteri previsti dall'art. 211 comma 1-bis e 1-ter d.lgs. 18 aprile 2016 n. 50, si evidenzia che già sul finire del 2018 l'Autorità ha condotto i primi interventi in tal senso, che si sono concentrati principalmente nell'adozione di pareri motivati (ai sensi del comma 1-ter) e che hanno trovato una tendenziale adesione da parte delle stazioni appaltanti. In sporadici casi è stato necessario attivare impugnative giurisdizionali.

È evidente la maggiore incisività di tali strumenti, rispetto agli ordinari poteri di vigilanza, tradizionalmente utilizzati dall'Autorità (nelle forme della raccomandazione o della segnalazione alla Corte dei conti o all'A.G.) e ai quali anzi tali nuovi strumenti si affiancano. Ovviamente, mentre sono sempre esperibili gli ordinari strumenti di vigilanza, i poteri di impugnativa straordinaria sono esercitabili in casi tassativamente individuati: i contratti di rilevante impatto (per l'impugnazione diretta di cui al comma 1-bis) oppure i gravi vizi (per i pareri motivati di cui

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

al comma 1-ter). Con ciò delineandosi un ulteriore carattere di questo particolare strumento di vigilanza: quello di concentrare un potere, indubbiamente incisivo, su situazioni significative (in sé o per la rilevanza del vizio), al fine anche di stimolare comportamenti conformativi anche in affidamenti di minore rilevanza.

Nel 2019, anno di effettivo avvio dello strumento l'Autorità ha emesso numerosi pareri motivati in relazione ai quali si è verificata una elevata percentuale di adeguamento (di molto superiore al 50 per cento). Negli altri casi sono in corso i giudizi di impugnazione degli atti di gara, promossi dall'Autorità, nella maggior parte dei quali la fase cautelare è stata favorevole all'ANAC.

L'art. 211, comma 1 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 dispone che “Su iniziativa della stazione appaltante o di una o più delle altre parti, l'ANAC esprime parere, previo contraddittorio, relativamente a questioni insorte durante lo svolgimento delle procedure di gara, entro trenta giorni dalla ricezione della richiesta. Il parere obbliga le parti che vi abbiano preventivamente acconsentito ad attenersi a quanto in esso stabilito. Il parere vincolante è impugnabile innanzi ai competenti organi della giustizia amministrativa ai sensi dell'articolo 120 del codice del processo amministrativo. In caso di rigetto del ricorso contro il parere vincolante, il giudice valuta il comportamento della parte ricorrente ai sensi e per gli effetti dell'articolo 26 del codice del processo amministrativo”. Nel corso del 2019, l'Autorità ha inteso rendere ancora più tempestiva e conseguentemente efficace, l'attività di rilascio dei pareri di precontenzioso, all'uopo adeguando il Regolamento che ne disciplina nel dettaglio la procedura.

In ragione dell'impatto dello strumento in questione, con Comunicato del Presidente del 31 gennaio 2019 sono state illustrate le modifiche apportate. Tra queste, sono di particolare rilevanza:

a) l'introduzione dell'obbligo della comunicazione, da parte dell'istante, della presentazione dell'istanza a tutti i soggetti interessati alla soluzione della questione insorta e della relativa prova da fornire all'Autorità a pena di improcedibilità, stante l'esigenza di imprescindibile rispetto del principio del contraddittorio;

b) l'inammissibilità delle istanze dirette a far valere l'illegittimità di un atto della procedura di gara autonomamente impugnabile, rispetto al quale siano già decorsi i termini di impugnazione in sede giurisdizionale;

c) l'introduzione di una procedura semplificata e di una motivazione sintetica nei casi in cui la questione oggetto dell'istanza riguardi una gara il cui valore sia di importo inferiore alla soglia comunitaria per servizi e forniture e inferiore ad euro 1.000.000,00 per i lavori qualora appaia di pacifica risoluzione tenuto conto, in particolare, di precedenti pronunce sull'argomento;

d) la previsione di un parere rilasciato in forma semplificata, anche con mero rinvio a precedenti pareri già adottati, nel caso di pareri non vincolanti, in appalti sopra soglia, o in caso di pareri vincolanti, ove gli stessi siano di pacifica risoluzione.

L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI

L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI
SULL'AMMINISTRAZIONE STATALE**Premessa**

Parte I - I CONTROLLI DI LEGITTIMITÀ SUGLI ATTI DEL GOVERNO E DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

1. Il controllo preventivo di legittimità

2. L'attività svolta nel 2019: 2.1. *Provvedimenti in tema di economia pubblica;* 2.2. *Personale e incarichi dirigenziali;* 2.3. *Questioni particolari*

3. Il controllo successivo di legittimità

Parte II - IL CONTROLLO SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI

1. I compiti della Sezione di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato e l'ambito oggettivo del controllo sulla gestione

2. L'attività svolta nel 2019 nei diversi settori: 2.1. *Ordinamento, garanzie e cooperazione internazionale;* 2.2. *Servizi alla persona e beni culturali;* 2.3. *Sviluppo economico e politiche agroalimentari e turistiche;* 2.4. *Infrastrutture e tutela dell'ambiente;* 2.5. *Politiche fiscali, entrate e patrimonio delle Amministrazioni;* 2.6. *Indagini "orizzontali".*

3. Gli esiti del controllo**4. I rapporti semplificati****5. L'attività di monitoraggio**

Parte III - IL CONTROLLO SUGLI ENTI A CUI LO STATO CONTRIBUISCE IN VIA ORDINARIA

1. Le attribuzioni della Sezione del controllo sugli Enti: 1.1. *Il contesto normativo*

2. L'attività svolta nel 2019: 2.1. *Parchi nazionali;* 2.2. *Enti di ricerca e formazione;* 2.3. *Autorità portuali;* 2.4. *Enti assistenziali, culturali e ricreativi;* 2.5. *Enti previdenziali privati;* 2.6. *Istituto nazionale di Statistica - ISTAT;* 2.7. *Cassa depositi e prestiti S.p.A.;* 2.8. *ENAV;* 2.9. *CONI S.p.A.*

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE PUBBLICHE

Premessa

Il presente capitolo è redatto in attuazione degli indirizzi forniti dalle Sezioni riunite per l'attività di controllo per il 2020 (Deliberazione n. 21/SSRRCO/INPR/19), in particolare per ciò che riguarda la Relazione sul Rendiconto generale dello Stato, ed è dedicato alle attività di controllo della Corte dei conti nel quadro delle competenze affidate all'Istituto quale custode dell'equilibrio economico e finanziario dell'intero settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive.

Al fine di fornire una visione complessiva delle questioni principali affrontate dalle diverse articolazioni centrali della Corte dei conti nell'esercizio della funzione di controllo, nel presente capitolo sono sinteticamente esposte le risultanze dei controlli di legittimità (Parte I), dei controlli sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato (Parte II) e di quelli sugli Enti contribuiti dallo Stato (Parte III) svolti nel 2019.

L'unitarietà dell'attività di controllo trova un punto di sintesi nelle funzioni delle Sezioni riunite in sede di controllo, alle quali spetta – tra l'altro – la registrazione con riserva degli atti cui la Sezione del controllo di legittimità abbia ricusato il visto (art. 25, T.U. 1214/1934), la risoluzione delle questioni di competenza tra le varie Sezioni di controllo e delle questioni di massima nonché, ai sensi dell'art. 5, comma 1, del Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, il compito di indicare il quadro di riferimento programmatico delle indagini di Finanza pubblica e dei Controlli sulla gestione ed i criteri metodologici di massima.

In questa breve rassegna sono posti in evidenza quei provvedimenti tesi ad assicurare non solo la correttezza formale della gestione delle risorse pubbliche, ma anche la valutazione dei risultati ottenuti nelle diverse politiche pubbliche. Si tratta di un ampliamento dell'arco dei compiti istituzionali che implica, a sua volta, un potenziamento delle metodologie di analisi, degli strumenti conoscitivi e delle strutture impegnate nell'assolvimento di una funzione che sempre più si rivela fondamentale. È, infatti, evidente come, in presenza di spazi finanziari sempre più limitati, sia necessario che l'attività di controllo della Corte tenda a sottoporre ad attenta verifica gli esiti effettivi dell'azione amministrativa, sia pure con riguardo agli interventi più significativi, ponendo soprattutto a confronto i risultati conseguiti con gli obiettivi programmatici originariamente fissati. Ne consegue la particolare attenzione non solo all'adozione di adeguati indicatori di risultato degli interventi, ma anche alla valutazione delle politiche pubbliche sotto i profili delle eventuali criticità e della comparabilità, anche al fine di rafforzare la percezione dell'importanza e della proficuità dell'attività di controllo, senza peraltro dimenticare la valutazione dei relativi profili di legittimità.

La necessaria coerenza tra la specifica attività di controllo svolta dalle diverse sezioni della Corte - di cui in questa sede si cerca di dare una sintetica panoramica - con il quadro di riferimento programmatico ed i criteri metodologici di massima indicati dalle Sezioni riunite giova sia a favorire azioni sinergiche sul piano delle metodologie di indagine, dello scambio di informazioni e dei risultati conseguiti, sia a ricomporre in un'unica e coordinata visione l'intera funzione di indagine, controllo e monitoraggio della finanza pubblica cui la Corte adempie per mandato costituzionale.

L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI

Parte I

I CONTROLLI DI LEGITTIMITÀ SUGLI ATTI DEL GOVERNO E DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

1. Il controllo preventivo di legittimità

Il controllo preventivo 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 sottoposti a controllo.

Detta attività di controllo è esercitata dagli Uffici della Sezione centrale di controllo di legittimità sugli atti della Presidenza del Consiglio dei ministri e dei Ministeri e, per gli atti adottati dalle articolazioni delle Amministrazioni centrali aventi sede nel territorio, dalle Sezioni regionali di controllo. Ai sensi dell'art. 3, comma 3, del Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo¹, il Presidente della Corte dei conti, qualora ne ravvisi i presupposti, può deferire la risoluzione di eventuali questioni di massima di particolare importanza 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 storico².

L'art. 3, comma 1, lett. 1), della legge n. 20 del 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.

Accanto all'originario effetto interdittivo dell'efficacia dell'atto, tale funzione di controllo ha altresì acquisito, nel corso degli anni, una valenza conformativa per la successiva attività dell'Amministrazione. Il procedimento del controllo preventivo, infatti, 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. In tal modo, il controllo preventivo viene a stimolare, nell'Ente o nell'Amministrazione controllata, processi di autocorrezione e a innescare, con sempre maggiore frequenza, doverose misure di autotutela, volte a rimuovere le irregolarità e a ripristinare una situazione di legalità, formale e sostanziale. Non è infrequente, infatti, la richiesta di ritiro in autotutela da parte delle Amministrazioni degli atti assoggettati al controllo di legittimità, anche a seguito del deferimento dell'atto all'esame collegiale; in taluni casi, invece, al ritiro segue la riproposizione dell'atto, emendato dei vizi, in modo da consentirne la registrazione.

¹ Sezioni riunite delibera n. 14 del 2000 e successive modificazioni e integrazioni.

² Un esempio di tale ampliamento dell'area di controllo è previsto dall'art. 33 del decreto-legge n. 189 del 2016, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229 (successivamente confermato dal decreto-legge 9 febbraio 2017, n. 8, recante "Nuovi interventi in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016 e 2017", convertito, con modificazioni, dalla legge 7 aprile 2017, n. 45, e dal decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 2017, n. 172), in forza del quale è stato disposto 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. Altro esempio di intervento legislativo, questa volta sui termini e sulla efficacia del controllo, è quello previsto dall'art. 2, comma 4, del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante "Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19", ai sensi del quale "Per gli atti adottati ai sensi del presente decreto i termini per il controllo preventivo della Corte dei conti, di cui all'articolo 27, comma 1, della legge 24 novembre 2000, n. 340, sono dimezzati. In ogni caso i provvedimenti adottati in attuazione del presente decreto, durante lo svolgimento della fase del controllo preventivo della Corte dei conti, sono provvisoriamente efficaci, esecutori ed esecutivi, a norma degli articoli 21-bis, 21-ter e 21-quater della legge 7 agosto 1990, n. 241".

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE PUBBLICHE

2. L'attività svolta nel 2019

Sotto il mero profilo quantitativo, nel 2019 sono complessivamente pervenuti al controllo preventivo di legittimità 16.154 provvedimenti³, ai quali va aggiunta la giacenza di 1.059, trasmessi negli ultimi mesi del 2018 per un totale di 17.213 atti pervenuti agli Uffici di controllo della Sezione. Gli atti definiti, nell'ambito del controllo preventivo di legittimità, sono stati 15.974. Sono stati formulati 847 rilievi istruttori. Gli atti di Governo pervenuti sono stati 50⁴.

Nell'ambito del controllo successivo di legittimità, sono pervenuti 16 provvedimenti, esaminati 8 e formulati 2 rilievi istruttori.

Nel 2019 il competente Ufficio di controllo sugli atti della Presidenza del Consiglio dei ministri ha esaminato, in sede di controllo preventivo di legittimità, nell'ambito delle specifiche competenze attribuite dall'art. 33, comma 1, del decreto-legge n. 189 del 2016, 16 ordinanze adottate dal Commissario straordinario del Governo per la ricostruzione nei territori interessati dal sisma del 24 agosto 2016.

All'Ufficio speciale di Controllo ex art. 162 del d.lgs. n. 50/2016 sono stati registrati 184 atti (contratti secretati, Dipartimento Amministrazione Penitenziaria, decreti di secretazione) di cui 162 pervenuti e 73 in giacenza.

Nel corso del 2019, la Sezione di controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato ha adottato, in adunanza, 10 deliberazioni, nessuna delle quali è stata oggetto di richiesta, da parte del Governo, di registrazione con riserva.

In due fattispecie, la Sezione ha ritenuto non sussistenti i presupposti per l'esercizio del controllo, non essendo gli atti esaminati riconducibili alle tipologie previste dall'art. 3, comma 1, della legge n. 20/1994 (*deliberazioni nn. 1 e 3 del 2019*).

Nel corso del secondo semestre del 2019, le Amministrazioni hanno provveduto agli adempimenti conseguenti all'insediamento del nuovo Governo a seguito delle dimissioni del precedente, risolvendo anche una serie di problematiche concernenti gli ambiti di competenza del Governo dimissionario.

In considerazione di quanto sopra esposto, nell'esaminare l'attività svolta dalla Sezione controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato nel corso del 2019, si ritiene opportuno dare conto delle più significative delibere adottate dalla Sezione senza sottacere la non meno importante attività istruttoria svolta dagli Uffici di controllo.

Sotto questo profilo, infatti, occorre evidenziare che l'attività istruttoria svolta dagli Uffici di controllo nella maggior parte dei casi non sfocia in deliberazioni della Sezione, dal momento che, come già accennato, 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. Ciò significa che molti atti trovano il loro momento di chiusura in fase non collegiale, con l'ammissione a visto e conseguente registrazione, senza pervenire all'adozione di deliberazioni, essendo numerosi i provvedimenti oggetto di rilievo-avviso per i quali l'Amministrazione ritiene di adeguare il contenuto alle osservazioni dell'Ufficio o, addirittura, di procedere al ritiro dell'atto, in alcuni casi anche dopo il deferimento al Collegio.

³ Affari Esteri, Giustizia e Presidenza del Consiglio dei ministri (2.340 atti); Interno e Difesa (3.057 atti); Economico - Finanziari (1.759 atti); Attività Produttive (1.247 atti); Infrastrutture e assetto del territorio (3860 atti); Servizi alla Persona e Beni Culturali (3.801 atti).

⁴ Nella quasi totalità si tratta di Regolamenti approvati con d.P.R. (11), d.i. (9), dPCM (15) e d.m. (15).

L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI

2.1. Provvedimenti in tema di economia pubblica

In tema di definizione dei requisiti minimi e delle modalità relative alle attività ricomprese nell'ambito dell'agricoltura sociale, la Sezione, con la *deliberazione n. 2 del 2019*, ha affermato che l'art. 2, comma 2, della legge n. 141 del 2015 – che prevede il potere del Ministro delle politiche agricole e forestali e del turismo di definire i requisiti minimi e le modalità relative alle attività ricomprese nell'ambito dell'agricoltura sociale – non può essere interpretato come una norma che delegifichi la materia, né come una “norma in bianco” che consenta l'intervento di una fonte normativa di rango inferiore per l'integrazione della norma primaria. Pertanto, è stata dichiarata la non conformità a legge del decreto ministeriale nella parte in cui è stata ampliata la platea dei soggetti destinatari delle attività di agricoltura sociale, introducendo una ulteriore e non prevista categoria di soggetti in condizioni di disagio sociale e rimettendo a non meglio precisati “soggetti pubblici competenti” la certificazione di tale condizione. L'art. 2, comma 1, della legge n. 141/2015 prevede che costituiscono espressione di agricoltura sociale le attività esercitate dagli imprenditori agricoli di cui all'articolo 2135 del Codice civile, in forma singola o associata, e dalle cooperative sociali di cui alla legge 8 novembre 1991, n. 381. Non è conforme a legge il decreto ministeriale laddove, pur senza intervenire sulla individuazione dei soggetti interessati, prevede che il ricorso agli strumenti contrattuali di natura associativa possa essere anche non finalizzato alla creazione di un autonomo soggetto giuridico.

Questioni specifiche sono state affrontate in tema di partecipazione del C.I.P.E. ai processi decisionali relativi alle politiche pubbliche (*deliberazione n. 5 del 2019*), precisando che per tali finalità non risultano modalità diverse dalla formalizzazione di “delibere”. Al riguardo, è stato affermato che non è sufficiente una semplice “informativa” al C.I.P.E. da parte dei Ministeri proponenti, ma occorre l'adozione di una vera e propria “delibera”, preceduta dalla relativa istruttoria.

2.2. Personale e incarichi dirigenziali

In materia di personale, la Sezione (*deliberazione n. 8 del 2019*) ha affermato che, nella fattispecie di attribuzione di funzioni dirigenziali aventi ad oggetto esclusivo l'assolvimento di incarichi speciali per esigenze di dipartimenti del Ministero dell'interno o di singole Prefetture, non sono conformi a legge i decreti ministeriali con i quali sono conferiti a viceprefetti e viceprefetti aggiunti, ai sensi dell'art. 12, comma 2, del decreto legislativo n. 39 del 2000, incarichi speciali da svolgersi, esclusivamente, per l'assolvimento di compiti riferibili alla sola Amministrazione dell'interno, nelle sue articolazioni centrale e periferica, giacché, così operando, il personale interessato non sarebbe stato assegnato a posti di funzione e non sarebbe stato collocato in disponibilità ai sensi del comma 2-bis del citato articolo, nel rispetto del contingente ivi previsto.

Sempre in materia di personale, la Sezione (*deliberazione n. 9 del 2019*) ha affermato che non è conforme a legge, per intrinseca contraddittorietà, il provvedimento con il quale, affermata la necessità di ottemperare ad un obbligo di assegnazione di funzioni dirigenziali, a un dirigente rientrato in servizio dopo la cessazione degli effetti della sospensione cautelare e l'archiviazione del procedimento disciplinare, si disponga, per un posto di funzione non previsto nella pianta organica, l'attribuzione di un trattamento economico “di parte variabile” superiore al limite massimo.

La Sezione ha affrontato anche questioni concernenti i limiti e le condizioni per il conferimento di incarichi di esperto negli uffici di diretta collaborazione. È stato al riguardo ritenuto illegittimo (*deliberazione n. 6 del 2019*) l'atto di conferimento di incarico ad esperto nelle materie del lavoro e della previdenza sociale per il supporto alle funzioni di indirizzo politico, ai sensi dell'art. 8, comma 2, del dPCM n. 77/2015, in assenza di particolari requisiti. In particolare, è stato affermato che la tipologia dell'incarico affidato prevede un elevato e comprovato grado di professionalità e specializzazione, che costituisce presupposto indefettibile per il relativo conferimento.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE PUBBLICHE

Sicché la sussistenza di un rapporto di fiduciarità non può che ritenersi aggiuntiva rispetto al possesso dei sopracitati requisiti, al fine di garantire l'acquisizione di prestazioni massimamente qualificate.

2.3. *Questioni particolari*

Questioni del tutto nuove sono state affrontate dalla Sezione sui poteri del Governo dimissionario. Sul punto, la Sezione (*deliberazione n. 10 del 2019*) ha avuto modo di affermare che è legittima l'adozione, da parte di ministri di un Governo dimissionario, di programmi di spesa di ammodernamento/rinnovamento nel settore della difesa volti al solo adeguamento e mantenimento in esercizio di mezzi già in uso alle Forze armate, prevedendo un loro ammodernamento in linea con gli standard internazionali o la sostituzione di mezzi giunti a fine vita o l'adeguamento dei sistemi di rete per esigenze di ordine pubblico o ancora il completamento di supporti addestrativi a seguito di accordi bilaterali internazionali; ciò in quanto a tali interventi non va riconosciuta natura politico-strategica, bensì la finalità di preservare il funzionamento della macchina della difesa.

3. Il controllo successivo di legittimità

L'art. 10, comma 1, del d.lgs. n. 123 del 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 - UCB), siano trasmessi, corredati dalle osservazioni e dalla relativa documentazione, al "competente ufficio di controllo della Corte dei conti". La competenza è della Sezione centrale del controllo di legittimità, e per essa degli uffici in cui è articolata, e delle Sezioni regionali di controllo nell'esercizio del controllo di legittimità. 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 sede di controllo successivo di legittimità ai sensi dell'art. 10 del d.lgs. n. 123 del 2011, la Sezione, con la *deliberazione n. 7 del 2019*, in tema di ricostruzione di carriera del personale docente a tempo determinato, ha ritenuto conformi a legge i provvedimenti di riconoscimento del servizio pre-ruolo prestato da docenti a tempo determinato, pur se all'interno dei periodi riconosciuti sussistono giornate di astensione dal lavoro per sciopero e diversi rapporti contrattuali disposti unilateralmente dall'Amministrazione tra la fine delle lezioni ed il termine degli scrutini e degli esami. Analogamente, la Sezione (*deliberazione n. 4 del 2019*) ha ritenuto conformi a legge i provvedimenti che, nei casi di passaggio di ruolo del personale A.T.A. a seguito di concorso pubblico riservato definiscono, a domanda degli interessati, dispongono la ricostruzione della carriera ai fini giuridici ed economici con il riconoscimento integrale del servizio prestato fino all'immissione in ruolo, ai sensi dell'art. 4, comma 13, del d.P.R. n. 399/1988. Sicché agli interessati spetta la corresponsione delle conseguenti differenze retributive nei modi e nei limiti previsti dalla vigente disciplina normativa e dalla consolidata giurisprudenza in materia.

L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI

Parte II

IL CONTROLLO SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI

1. I compiti della Sezione di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato e l'ambito oggettivo del controllo sulla gestione

La Sezione di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato ha il compito di verificare la legittimità e la regolarità delle gestioni effettuate dalle Amministrazioni statali e di accertare la rispondenza dei risultati dalle stesse conseguiti rispetto agli obiettivi programmatici, sia normativi che di indirizzo politico, al fine di stimolare, in conformità ai principi di cui all'art. 3, commi 4, 5 e 6, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, i conseguenti processi di autocorrezione.

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 2019 (*deliberazione n. 4/2019/G*), formulata su base triennale e maggiormente ancorata alla programmazione generale, ha innovato sia nella struttura, calibrata sulle politiche pubbliche di settore, sia nelle procedure (prevedendo la redazione di appositi piani di indagine) e nelle risultanze del controllo (prevedendo anche l'approvazione di rapporti semplificati).

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.

La programmazione 2019 ha valorizzato anche l'attività di monitoraggio, la cui natura di reportistica sistematica e costante su particolari attività e/o gestioni incidenti sul bilancio dello Stato, ha consentito l'acquisizione di un flusso informativo sul processo di contenimento e riqualificazione della spesa pubblica e sui risultati di gettito prodotti dalle entrate. In via sperimentale, in riferimento ai dati relativi all'esercizio 2018, i monitoraggi conclusi sono stati unitariamente aggregati, per politiche pubbliche di settore.

2. L'attività svolta nel 2019 nei diversi settori

Nel corso del 2019 sono state approvate 24 deliberazioni di cui 19 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.

2.1. Ordinamento, garanzie e cooperazione internazionale

La relazione sul "Fondo per l'accoglienza dei Minori stranieri non accompagnati (anni 2015 – 2017)", di cui alla *deliberazione 13 giugno 2019, n. 10/2019/G*, ha evidenziato il notevole onere finanziario del fenomeno: gli impegni in conto competenza che hanno riguardato il fondo in esame, nel triennio 2015-2017, sono stati pari, rispettivamente, a 90, 112 e 113 milioni di euro, cifra alla quale si aggiungono le erogazioni europee a carico del fondo Fami, pari a 8,4 milioni di euro per il 2016 e 1,9 milioni di euro per il 2017. I minori censiti dalle varie strutture nel triennio

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE PUBBLICHE

in esame sono stati rispettivamente 11.921, 17.373 e 18.303, in grande maggioranza allocati nelle regioni del sud ed in particolare in Sicilia. Nella relazione è stata rilevata l'urgenza di dare piena attuazione alla previsione della legge n. 47/2017 che riduce i tempi per la prima accoglienza da 60 a 30 giorni, così da accelerare il passaggio dei minori al sistema di seconda accoglienza (Sprar), nel quale i servizi sono destinati a favorire l'integrazione dei giovani migranti sulla base delle loro attitudini, inclinazioni ed esigenze individuali. Analogamente, è stato reputato indispensabile il disegno normativo che prevede la nomina, per ogni minore, di un tutore. L'analisi della concreta attività svolta ha evidenziato la necessità che tutte le istituzioni coinvolte esercitino, nell'ambito delle proprie competenze, una scrupolosa vigilanza sulla regolare esecuzione dei progetti e sulla corretta gestione delle risorse finanziarie, sia sotto il profilo contabile, sia sotto quello della verifica dell'effettiva erogazione delle prestazioni previste a favore dei minori.

Altra indagine ha riguardato "Il Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia ed il Piano nazionale per la riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate" (*deliberazione 23 luglio 2019, n. 13/2019/G*). L'analisi ha consentito di rilevare un diffuso ritardo nello sviluppo di ambedue le iniziative dovuto a diverse concause quali: la complessità degli adempimenti richiesti agli enti, la minore demoltiplicazione delle competenze dirigenziali dovuta anche al limitato ricorso a deleghe, la discontinuità dell'azione di impulso amministrativo. In particolare, è stato evidenziato che, dei 120 Comuni interessati, le relative attività sono state avviate solo per i primi 24 progetti, mentre, per il Piano, risultavano ancora in corso le approvazioni delle Convenzioni riguardanti i primi 46 Comuni e non erogate anticipazioni. È emersa l'opportunità che la Presidenza del Consiglio dei ministri, oltre a rendere più efficaci le modalità di monitoraggio attraverso sopralluoghi, attui ogni iniziativa, normativa, organizzativa e comunque semplificatoria, idonea a prevenire ulteriori ritardi nonché elabori ed applichi ogni misura atta a realizzare un sistema di parametri ed indicatori capace di misurare l'effettivo impatto degli interventi all'esame.

L'indagine su "Il Servizio sanitario militare", (*deliberazione 7 agosto 2019, n. 16/2019/G*), ha accertato il conseguimento dei processi di revisione riduttiva del settore, previsti dalla legge n. 244 del 2012 e da direttive ministeriali in materia, verificando il mantenimento dell'efficienza del servizio stesso. Il conseguimento degli obiettivi perseguiti, anche in termini di economicità, ha richiesto un necessario termine di confronto fra il servizio in questione ed il Servizio sanitario nazionale (SSN), confronto dal quale è stata desunta una sovrapposibilità solo parziale, con differenti scopi primari e obiettivi operativi solo in parte coincidenti, ma anche una proficua interazione e collaborazione fra le due realtà in alcuni settori. La relazione ha dato atto, positivamente, del raggiungimento in buona parte degli obiettivi di efficacia dell'organizzazione, dato il volume delle diversificate tipologie di prestazioni complessivamente assicurate dal servizio sanitario militare nel periodo 2015-2018 rilevando, tuttavia, che i processi di razionalizzazione e di riduzione dei costi della sanità militare, affrontati a partire dal 2012, sono risultati sostanzialmente incisivi nel solo triennio 2012-2015 che registra un considerevole calo degli addetti e degli oneri, anche di funzionamento; nel triennio successivo non si evidenziano ulteriori riduzioni. Per quanto attiene allo specifico profilo dell'efficienza, la Sezione ha auspicato ulteriori concreti miglioramenti su una serie di temi (maggiore sinergia con il SSN; riduzione delle convenzioni a titolo oneroso; ampliamento dei sistemi informativi; potenziamento dell'attività di ricerca; applicazione per la sanità di sostegno di parametri e di indicatori di efficienza il più possibile affini a quelli stabiliti per le strutture del SSN; semplificazione dei procedimenti di programmazione finanziaria riguardanti la sanità militare; implementazione, nel settore, del principio di interforzizzazione).

L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI

2.2. Servizi alla persona e beni culturali

La relazione su “La gestione delle risorse destinate al finanziamento dei contratti di solidarietà 2015-2016” (*deliberazione 28 gennaio 2019 n. 1/2019/G*) ha analizzato la gestione delle relative risorse in riferimento ai soli contratti di solidarietà di tipo B difensivi. Essi consistono in strumenti cui ricorrono le aziende in crisi, vedendosi costrette a riorganizzare la loro struttura e a ridimensionare il costo del lavoro; il loro scopo è quello di mantenere l’occupazione, evitando la contrazione di personale. La Sezione ha ritenuto che, per accertare il grado di efficacia, nonché di efficienza dell’azione svolta dall’Amministrazione, in generale appaia indispensabile che quest’ultima preveda criteri di misurazione dell’attività stessa, sia per migliorare i servizi che per valutarne i risultati rispetto a quanto il legislatore ha indicato. All’esito dell’analisi, la Sezione ha evidenziato l’esigenza di garantire maggior uniformità nell’espletamento delle procedure previste, sia per estinguere l’arretrato, sia per esplicitare i criteri in base ai quali le istanze riferibili ad aziende di specifiche aree geografiche sembrano essere state soddisfatte prioritariamente e quantitativamente in maniera maggiore rispetto ad altre. Rimane sullo sfondo l’esigenza di una valutazione dell’impatto complessivo delle misure specificamente esaminate, anche nella prospettiva di un riordino dell’intera materia in presenza delle progressive trasformazioni del mercato del lavoro.

La relazione su “La gestione delle risorse destinate al finanziamento dei contratti di apprendistato” (*deliberazione 11 giugno 2019 n. 8/2019/G*) ha esaminato tali risorse nel contesto dell’attuazione della disciplina normativa sulla formazione degli apprendisti. In tale ambito è stato chiesto all’Amministrazione di chiarire le modalità di gestione delle risorse, di controllo e monitoraggio al fine di verificare il corretto impiego dei contributi in esame e la loro aderenza agli obiettivi strategici specificamente perseguiti, anche attraverso l’uso di sistemi informativi e banche dati. L’indagine ha messo in luce la riduzione consistente delle risorse destinate nel corso degli anni per trasferimenti alle regioni per le attività di formazione nell’esercizio dell’apprendistato a valere sul Fondo sociale per l’occupazione e formazione e i tempi lunghi per l’impegno e l’erogazione dei trasferimenti. La Sezione ha invitato l’Amministrazione a procedere all’adozione delle necessarie determinazioni, al fine di assicurare il buon andamento, l’efficacia, l’efficienza e l’economicità dell’azione amministrativa, di intesa con la struttura di coordinamento delle Regioni e delle Province autonome operante presso la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, in attuazione del principio di leale collaborazione.

La relazione su “La gestione del fondo per le politiche della famiglia (2012-2018)” (*deliberazione 28 giugno 2019 n. 12/2019/G*) ha preso in esame la gestione delle risorse del Fondo, istituito ai sensi dell’art. 19, decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, nel periodo 2012-2016, esteso agli anni 2017 e 2018, partendo dagli approdi di una precedente indagine (*deliberazione n. 2/2012/G*). La tematica si inquadra nell’ambito delle politiche sociali ed in particolare di quelle per il sostegno alla famiglia nelle sue componenti generazionali e nelle sue problematiche relazionali la cui competenza è affidata al Dipartimento delle politiche per la famiglia, istituito ai sensi del dPCM 29 ottobre 2009 e la cui organizzazione interna è stata definita con dPCM 31 dicembre 2009. Le risultanze dell’istruttoria hanno evidenziato alcune criticità e carenze che richiedono un rinnovato impegno da parte del Dipartimento, chiamato a gestire una fase di riforma dell’intero settore delle politiche per la famiglia che coinvolge anche le finalità istituzionali del Fondo. Approfondimenti specifici sono stati condotti per verificare l’attività di monitoraggio svolta dall’Amministrazione, non solo con riferimento alle iniziative di dimensione nazionale quanto anche e soprattutto a quelle di ambito territoriale.

La relazione su “La lotta alla dispersione scolastica: risorse e azioni intraprese per contrastare il fenomeno” (*deliberazione 26 luglio 2019 n. 14/2019/G*), ha affrontato, da un punto di vista gestionale, la problematica del fenomeno della cosiddetta “evasione scolastica”. Senza una visione organica traducibile nella formulazione di un Piano strategico nazionale contro la dispersione scolastica, la scuola italiana rischia non solo di mancare l’obiettivo indicato a livello europeo di riduzione del 10 per cento degli abbandoni, ma anche di aumentare sul suo territorio le disparità sul diritto all’istruzione. La ricerca empirica sull’argomento ha, altresì, rilevato un ulteriore nodo: il legame che sussiste tra insuccesso scolastico nelle carriere educative intraprese

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE PUBBLICHE

e contesto familiare, mostrando la diversa capacità di risposta a seconda della provenienza sociale. In questa direzione andrebbe ampliato e reso efficace lo strumento di “orientamento” degli studenti, con una maggiore selezione e qualificazione del personale docente coinvolto.

Nella relazione “La gestione delle risorse del fondo unico per lo spettacolo destinate al settore cinematografico (anni 2010-2016)” (*deliberazione 31 luglio 2019 n. 15/2019/G*), si è presa in esame la gestione del Fondo unico per lo spettacolo (FUS) Cinema quale residuo periodo di vigenza delle disposizioni di cui al d.lgs. n. 28/2004, soppresse dalla legge di riforma n. 220/2016 in vigore dal 1° gennaio 2017, in quanto per il periodo successivo non sono ancora disponibili dati significativi sulla gestione del nuovo Fondo per lo sviluppo degli investimenti nel cinema e nell’audiovisivo.

Dal 2010 in poi, la normativa tecnica e di attuazione del d.lgs. n. 28/2004 ha subito una serie di modifiche e sospensioni dell’efficacia, disposte dal Ministero dei beni e delle attività culturali (MIBAC) per fronteggiare alcune criticità relative o alla carenza di risorse, o a inadeguatezze di alcune previsioni normative del medesimo d.lgs. n. 28/2004 nelle more dell’*iter* iniziato con la presentazione in Senato, da parte dello stesso Ministero, del disegno di legge dal quale si è poi sviluppata la legge di riforma n. 220/2016.

In carenza di una chiara ripartizione delle competenze interne in materia di controllo sugli enti sovvenzionati, e dell’individuazione delle relative modalità di esercizio, non risulta essere stato attuato un adeguato sistema di vigilanza e di monitoraggio sull’utilizzo delle risorse loro erogate.

Alla luce delle pregresse maturate esperienze, per le quali la stessa Amministrazione riferisce criticità nei rapporti con il vecchio gestore dell’ex Fondo di cui all’art. 12 del d.lgs. n. 28/2004, è emersa la necessità della realizzazione di un adeguato sistema normativo ed organizzativo di controllo, finalizzato sia alla verifica degli adempimenti del gestore, sia al monitoraggio dell’utilizzo delle risorse e alla valutazione dell’efficacia della sua gestione.

La relazione su “La gestione fuori bilancio del Fondo di garanzia per la prima casa” (*deliberazione 30 dicembre 2019 n. 21/2019/G*) ha esaminato le risultanze della gestione del fondo (alimentato dal cap. 7077 del MEF) finalizzato alla concessione di garanzie statali a prima richiesta per l’acquisto della prima casa. Il fondo prosegue la gestione del precedente fondo per le giovani coppie, con medesimo conto corrente e soggetto gestore (Consap), pur presentando aspetti di discontinuità, concentrandosi sulla garanzia per l’accesso al credito. La gestione delle risorse nel periodo considerato (2015-2019) è stata molto limitata nei primi due anni, a causa della scarsa conoscenza di tale strumento da parte degli stessi soggetti finanziatori, ed è decollata solo a partire dal 2017. Il numero di istanze di accesso è passato dalle 5.505 del 2015 alle 65.244 del 2018, e le garanzie perfezionate da poco più di 2.000 nel 2015 a 40.517 nel 2018.

Le istanze per l’accesso alla garanzia prima casa complessivamente pervenute al sistema sono ammontate a 174.367, delle quali 155.004 hanno dato luogo all’erogazione di mutui per un valore complessivo di circa 17,38 miliardi di euro a beneficiari, la cui età è ricompresa per circa il 60 per cento fra i 20 ed i 35 anni. I costi sostenuti per la gestione del Fondo da parte di Consap (comprensivi dei tre macro-aggregati: personale, informatica e spese generali) sono incrementati complessivamente del 173 per cento, passando, in valore assoluto, da 235.734 euro del 2015 a 645.126 euro del 2018. Al riguardo, è emersa la necessità, riconosciuta dalla stessa Amministrazione in sede di direttive impartite al soggetto Gestore per l’anno 2019, di una rappresentazione analitica dei costi sostenuti, soprattutto con riferimento alle spese di personale e per beni e servizi. In questa direzione paiono orientate le recenti modifiche introdotte, a partire dal 1° gennaio 2019, con l’atto integrativo al disciplinare MEF-Consap, sottoscritto in data 26 febbraio 2019, i cui effetti saranno successivamente verificabili.