Nel 2016, pertanto, la Sezione ha continuato a svolgere i monitoraggi, già in atto da vari anni, sull'andamento delle entrate in termini di versamenti (che ha cadenza trimestrale) e sui capitoli di spesa che presentano elementi sintomatici di criticità (quali, in particolare, i tempi di smaltimento delle risorse assegnate), specie nel settore delle infrastrutture strategiche, nonché sui Magazzini dello Stato.

In aggiunta a questi, ne sono stati avviati di nuovi su ulteriori settori della gestione amministrativa, attivando flussi di informazione – anche con l'utilizzo della Banca dati delle Amministrazioni pubbliche (BDAP) – relativamente ad attività che, per impegno finanziario o per interesse diffuso, appaiono meritevoli di specifica attenzione. Si tratta, fra gli altri, dei monitoraggi su:

- le gestioni fuori bilancio;
- la spesa finanziata attraverso il Fondo per emergenze nazionali istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri;
- le spese per l'irragionevole durata dei processi;
- le spese di giustizia per intercettazioni telefoniche, telematiche e ambientali;
- le spese di rappresentanza delle Amministrazioni dello Stato;
- l'attuazione degli sportelli unici per le attività produttive;
- la spesa per la tutela e fruizione dei siti Unesco;
- la spesa sui capitoli classificati nella missione 017, "Ricerca e innovazione", del bilancio dello Stato;
- la spesa sui capitoli classificati nella missione 034, "Debito pubblico", del bilancio dello Stato.

Ulteriori monitoraggi, intesi ad incrementare il quadro dei dati relativi ad un maggior numero di gestioni finanziate a valere sul bilancio dello Stato, sono stati avviati nel 2017, in materia di:

- acquisti di beni e servizi in deroga alle convenzioni Consip (art. 1, comma 510, della legge n. 208 del 2015, legge di stabilità 2016);
- ausili finanziari all'editoria;
- riflessi finanziari delle infrazioni al diritto europeo;
- revoche di contributi erogati sul Fondo agevolazioni alla ricerca (Far);
- gestione del Fondo per lo sviluppo e la coesione;
- risorse destinate a enti, istituzioni, associazioni, fondazioni ed altri organismi nei bilanci dei ministeri.

L'attività di monitoraggio riveste, ad oggi, carattere sperimentale quanto a tecniche di rilevazione ed elaborazione dei dati; inoltre, essa richiede di essere integrata, in molti settori, con analoghe attività in corso di allestimento in altre sezioni della Corte. Ciò ha consigliato, finora, una circolazione non ufficiale dei dati raccolti.

4.2. E' il caso di rammentare che l'ampliamento dell'area coperta dai monitoraggi risponde alla nuova impostazione che le Sezioni riunite hanno conferito all'attività di controllo (deliberazione n. 17 del 2016), per cui gli stessi monitoraggi, da un lato, e la verifica dei risultati, dall'altro, costituiscono i due cardini di un approccio alla gestione amministrativa che accresce il "valore aggiunto" dei controlli, mediante informazioni e valutazioni al Parlamento sulla duplice dimensione della gestione: quella finanziaria e quella degli effetti sostanziali - in termini di qualità dei servizi e delle prestazioni - delle politiche pubbliche cui le risorse del bilancio sono destinate. Di qui, l'ulteriore esigenza, anche nel lavoro della Sezione, di porre una sempre maggiore attenzione non solo all'adozione di adeguati indicatori di risultato e all'analisi delle criticità che caratterizzano le principali politiche pubbliche, ma anche e soprattutto alla comparazione di realtà, settori e processi gestionali diversi ma omogenei, onde accrescere la complessiva funzionalità delle Amministrazioni.

PAGINA BIANCA

ALLEGATO I

LE PRINCIPALI NOVITÀ LEGISLATIVE INTERVENUTE NEL CORSO DEL 2016

Risponde a esigenze di semplificazione e di valorizzazione dello sviluppo delle attività di ricerca, l'eliminazione dei controlli sugli atti e sui contratti di collaborazione coordinata e continuativa stipulati dagli Enti pubblici di ricerca³⁰ e dalle università statali³¹.

Per consolidato indirizzo giurisprudenziale, le norme che attribuiscono od escludono il controllo preventivo di legittimità, avendo natura di norme procedurali, sono applicabili nel momento della loro entrata in vigore anche ai procedimenti non conclusi³².

In altri casi, il legislatore ha inteso ampliare l'ambito di operatività del controllo preventivo della Corte dei conti.

L'art. 162, comma 5, del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, al quale ha fatto seguito la Deliberazione della Corte dei conti a Sezioni riunite 8 giugno 2016, n. 1 del 2016, ha esteso il controllo sulla legittimità e sulla regolarità dei contratti secretati senza previsione di soglie di importanza economica³³.

Negli stessi termini, il DL 17 ottobre 2016, n. 189, convertito nella legge 15 dicembre 2016, n. 229, recante *“Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016”*, ha ulteriormente ampliato l'ambito di operatività del controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti ai provvedimenti di natura regolatoria ed organizzativa, ad esclusione di quelli di natura gestionale adottati dal Commissario straordinario per l'emergenza sismica. L'art. 33 dello stesso DL ha, poi, stabilito che *“In ogni caso, durante lo svolgimento della fase del controllo, l'organo emanante può, con motivazione espressa, dichiararli provvisoriamente efficaci, esecutori ed esecutivi, a norma degli articoli 21-bis, 21-ter e 21-quater, della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni”*.

Il d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, recante *“Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica”*³⁴ ha, poi, previsto che con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (da adottare su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con gli altri Ministri competenti), soggetto a registrazione della Corte dei conti, possono essere autorizzati gli interventi di aumenti di capitale, i trasferimenti straordinari, le aperture di credito, il rilascio di garanzie a favore delle società partecipate.

Il perimetro degli atti assoggettabili a controllo preventivo di legittimità può anche dipendere da particolari esigenze rimesse alla sensibilità del Presidente del Consiglio dei Ministri o delle Sezioni riunite della Corte dei conti.

³⁰ Disposta dal d.lgs. 25 novembre 2016, n. 218, recante *“Semplificazione delle attività degli enti pubblici di ricerca ai sensi dell'articolo 13 della legge 7 agosto 2015, n. 124”*. Per effetto di tale normativa, la Corte dei conti esercita su di essi il controllo previsto dall'articolo 12 della legge 21 marzo 1958, n. 259. V. Sezioni Riunite della Corte dei conti, in sede consultiva, deliberazione n. 6 del 2016.

³¹ V. art. 1, comma 303, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, Recante *“Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019”*. Non può, peraltro, non evidenziarsi che il controllo preventivo di legittimità sugli atti e contratti di collaborazione coordinata e continuativa, di cui all'art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001, andrà in ogni caso ad assumere un ruolo recessivo in relazione a quanto previsto dall'art. 2, comma 4, del d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81, il quale ha posto a carico delle pubbliche Amministrazioni di stipulare contratti di collaborazione coordinata e continuativa a partire dal 1° gennaio 2017, ora prorogato dal 1° gennaio 2018, ai sensi dell'art. 1, comma 8, del decreto-legge 30 dicembre 2016, n. 244, convertito nella legge 27 febbraio 2017, n. 19.

³² A decorrere dall'entrata in vigore delle nuove disposizioni gli atti e i contratti di collaborazione coordinata e continuativa non sono più soggetti al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti, sicché i provvedimenti comunque pervenuti sono da restituire, essendo venuta meno la norma attributiva del potere di controllo.

³³ La deliberazione, pubblicata nella Gazz. Uff. 30 giugno 2016, n. 151, ha previsto la costituzione dell'apposito ufficio di controllo.

³⁴ V. l'art. 14, comma 5, in tema di *“Crisi d'impresa di società a partecipazione pubblica”*.

PAGINA BIANCA

ALLEGATO 2

GLI INTERVENTI DELLA CORTE COSTITUZIONALE IN TEMA DI CONTROLLO PREVENTIVO DI LEGITTIMITÀ

Per quanto riguarda la possibilità di sollevare questione di legittimità costituzionale, è utile evidenziare che con sentenza n. 226 del 1976, la Corte costituzionale ha messo in risalto la speciale composizione dei magistrati della Corte dei conti “dotati delle più ampie garanzie di indipendenza (art. 100, comma 2, Cost.)” e la natura di “unico organo di controllo che goda di una diretta garanzia in sede costituzionale”. È stata rilevata, altresì, la particolarità del carattere del giudizio sollevato dalla Corte dei conti caratterizzato dalla valutazione sulla “conformità (...) alle norme del diritto oggettivo, ad esclusione di qualsiasi apprezzamento che non sia di ordine strettamente giuridico”. Ad avviso della Suprema Corte proprio tali requisiti costituiscono il fondamento della legittimazione della Corte dei conti a proporre questioni di legittimità costituzionale limitatamente a profili attinenti alla copertura finanziaria di leggi di spesa, perché il riconoscimento della relativa legittimazione, legata alla specificità dei suoi compiti nel quadro della finanza pubblica “si giustifica anche con l’esigenza di ammettere al sindacato costituzionale leggi che, come nella fattispecie in esame, più difficilmente verrebbero per altra via, ad essa sottoposte. La Corte dei conti potrebbe essere costretta, in pratica, a rifiutare il visto quando l’atto contrasti con norme pur di dubbia costituzionalità, o viceversa ad apporlo anche ove sia stato adottato sulla base e nel rispetto di norme, che siano, a loro volta, di dubbia costituzionalità. Nell’una e nell’altra ipotesi, la situazione è, dunque, analoga a quella in cui si trova un qualsiasi giudice (ordinario o speciale), allorché procede a raffrontare i fatti e gli atti dei quali deve giudicare alle leggi che li concernono.” Inoltre, sempre ad avviso della Corte costituzionale “Anche se il procedimento svolgentesi davanti alla Sezione di controllo non è un giudizio in senso tecnico-processuale, è certo tuttavia che (...) la funzione in quella sede svolta dalla Corte dei conti è, sotto molteplici aspetti, analoga alla funzione giurisdizionale, piuttosto che assimilabile a quella amministrativa, risolvendosi nel valutare la conformità degli atti che ne formano oggetto alle norme del diritto oggettivo, ad esclusione di qualsiasi apprezzamento che non sia di ordine strettamente giuridico”.

Con sentenza n. 406 del 1989, inoltre, la Corte costituzionale ha auspicato che “anche in considerazione della diffusa preoccupazione per la crescente ingovernabilità della spesa pubblica”, potessero essere introdotti “meccanismi idonei ad assicurare nel modo più efficace la rigorosa osservanza dell’art. 81 della Costituzione e/o ad ampliare l’accesso al sindacato di legittimità costituzionale da parte di questa Corte per violazione dello stesso art. 81”. Pertanto, come ribadito nella sentenza n. 384 del 1991, tale Istituto di controllo costituisce “la sede più adatta a far valere quei profili, e ciò in ragione della peculiare natura dei suoi compiti essenzialmente finalizzati alla verifica della gestione delle risorse finanziarie”.

Più di recente, con sentenza n. 37 del 2011, la stessa Corte costituzionale ha precisato che la possibilità di sollevare questione di legittimità costituzionale può avvenire “nell’esercizio della sua funzione di controllo, in due ambiti specifici. Il primo ambito è quello del giudizio di parificazione del bilancio dello Stato ... Il secondo ambito è quello del controllo preventivo di legittimità (sentenze n. 384 del 1991 e n. 226 del 1976), in ordine al quale la Corte ha rilevato che la funzione ivi svolta dalla Corte dei conti è analoga alla funzione giurisdizionale. Si tratta, infatti, di un tipo di controllo esterno, neutrale e volto a garantire la legalità degli atti ad esso sottoposti”.

Sullo stesso tema, la Corte dei conti, Sezione Centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato, ha rilevato che “la giurisprudenza costituzionale, pur ammettendo che la Sezione del controllo della Corte dei conti possa sollevare questioni di costituzionalità in via incidentale, limita tale possibilità alle ipotesi di violazione dell’art. 81 della Costituzione, e non a tutte le disposizioni della Costituzione. Oltre che in sede di parificazione del bilancio dello Stato (sent. n. 37 del 2011, 213 del 2008 e 244 del 1995), ove

il giudizio si svolge nelle forme della giurisdizione contenziosa, la Corte costituzionale ha infatti affermato la legittimazione della Corte dei conti a promuovere il sindacato di costituzionalità delle leggi di spesa in sede di controllo preventivo di legittimità, con riferimento ai profili di copertura finanziaria posti dall'osservanza dell'art. 81 della Costituzione (sent. n. 384 del 1991 e 226 del 1976). Il chiaro orientamento della giurisprudenza costituzionale, dal quale questo Collegio non ha motivo di discostarsi, preclude pertanto alla Corte dei conti, nell'esercizio delle funzioni di controllo preventivo, di poter sollevare questioni di legittimità costituzionale in via incidentale per ragioni diverse della violazione dell'art. 81 della Costituzione³⁵.

³⁵ V. Del. n. 27 del 2014, n. 29 del 2014, n. 30 del 2014, n. 6 del 2015 e n. 7 del 2015.

I FONDI DI ROTAZIONE E LE GESTIONI FUORI BILANCIO A SOSTEGNO DELLE POLITICHE PUBBLICHE

Considerazioni di sintesi

1. Fondi di rotazione e gestioni fuori bilancio: 1.1. *Nozione*; 1.2. *Gestioni fuori bilancio a sostegno delle politiche pubbliche*; 1.3. *Inquadramento normativo*; 1.4. *L'Allegato conoscitivo al disegno di legge di bilancio dello Stato per il triennio 2017-2019*;

2. Fondi di rotazione gestiti da Organismi al di fuori dell'Amministrazione dello Stato, sui quali si riferisce ai sensi dell'art. 23 della legge n. 559 del 1993: 2.1. *Istituto Luce Cinecittà S.r.l.*; 2.1.1. Fondo per la produzione, la distribuzione, l'esercizio e le industrie tecniche per il sostegno all'imprenditoria cinematografica; 2.2. *Società finanziaria di promozione della cooperazione economica con i paesi dell'Est europeo – FINEST S.p.A.*; 2.2.1. Fondo Venture Capital per l'Area balcanica; 2.3. *Cassa depositi e prestiti S.p.A.*; 2.3.1. Fondo rotativo per l'attivazione della progettualità degli Enti locali e territoriali; 2.3.2. Fondo speciale di rotazione per l'acquisizione di aree ed urbanizzazioni (Regioni-Enti locali); 2.3.3. Fondo per le demolizioni delle opere abusive; 2.3.4. Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e gli investimenti in ricerca (FRI); 2.3.5. Fondo rotativo per il finanziamento delle misure di riduzione delle emissioni dei gas ad effetto serra (Fondo Kyoto); 2.3.6. Fondo rotativo per la concessione di crediti concessionali ai Paesi in via di sviluppo; 2.4. *UBI Banca S.c.p.A.*; 2.4.1. Fondo di rotazione per l'incremento della produttività; 2.5. *Banca nazionale del lavoro S.p.A.*; 2.5.1. Fondo di rotazione per la promozione e lo sviluppo della cooperazione - Foncooper; 2.6. *Invitalia S.p.A. Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa*; 2.6.1. Fondo destinato alla concessione di finanziamenti per agevolare lo sviluppo del settore turistico e termale nelle aree depresse del Mezzogiorno; 2.6.2. Fondo rotativo per le imprese per interventi a favore dell'autoimpiego e dell'autoimprenditorialità; 2.6.3. Fondo rotativo nazionale per gli interventi nel capitale di rischio; 2.7. *Intesa Sanpaolo S.p.A.*; 2.7.1. Fondo speciale ricerca applicata (FSRA); 2.8. *SIMEST S.p.A. Società italiana per le imprese all'estero*; 2.8.1. Fondo rotativo per la concessione di contributi agli interessi; 2.8.2. Fondo di rotazione per la concessione di finanziamento a tasso agevolato; 2.8.3. Fondo unico di Venture Capital; 2.8.4. Fondo rotativo per il finanziamento di operazioni di *Start Up*; 2.9. *UniCredit S.p.A.*; 2.9.1. Fondo per l'attività di microcredito nell'Area balcanica; 2.10. *CONSAP S.p.A.*; 2.10.1. Fondo per i nuovi nati; 2.10.2. Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura; 2.11. *MedioCredito Centrale S.p.A.*; 2.11.1. Fondo per la concessione di anticipazioni finanziarie per l'acquisizione di partecipazioni temporanee e di minoranza nel capitale di rischio di imprese

3. Gestioni fuori bilancio ed altri fondi riconducibili all'art. 24 della legge n. 559 del 1993: 3.1. *Ministero dell'economia e delle finanze - Ispettorato*

generale per i Rapporti Finanziari con l'Unione Europea; 3.1.1. Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie; 3.2. *Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento del tesoro*; 3.2.1. Fondo di rotazione per la concessione di finanziamenti trentennali alle fondazioni che hanno presentato il piano di risanamento; 3.2.2. Fondo per la garanzia dello Stato sulle passività delle banche italiane; 3.2.3. Ristrutturazione del debito delle Regioni; 3.2.4. Fondo di garanzia per la diffusione delle tecnologie informatiche tra gli studenti del primo anno della scuola secondaria superiore; 3.2.5. Fondo di garanzia per il consolidamento delle passività delle piccole e medie imprese; 3.2.6. Fondo di garanzia finanziamenti organo commissariale ILVA; 3.2.7. Fondo di garanzia dello Stato a favore degli investitori società *turn-around*; 3.2.8. Fondo per la razionalizzazione degli spazi; 3.2.9. Intervento straordinario nel Mezzogiorno - Agenzia per la promozione e lo sviluppo del Mezzogiorno; 3.2.10. Fondo per la gestione e il recupero dei crediti indennizzati dalla SACE; 3.3. *Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali*; 3.3.1. Fondo per lo sviluppo della meccanizzazione in agricoltura; 3.3.2. Fondo centrale per il credito peschereccio; 3.3.3. Fondo di rotazione per la proprietà diretto coltivatrice; 3.3.4. Fondo di solidarietà nazionale; 3.4. *Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali*; 3.4.1. Fondo di rotazione per la formazione professionale e per l'accesso al Fondo sociale europeo; 3.5. *Ministero dello sviluppo economico*; 3.5.1. Fondo per l'innovazione tecnologica limitatamente agli interventi cofinanziati dalla UE e dalle Regioni – Aree depresse e programmazione negoziata; 3.5.2. Fondo per la crescita sostenibile già Fondo per l'innovazione tecnologica; 3.5.3. Fondo di garanzia per gli interventi settore alta tecnologia; 3.6. *Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*; 3.6.1. Fondo agevolazioni alla ricerca (FAR); 3.7. *Ministero dell'interno*; 3.7.1. Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli Enti locali; 3.8. *CONSAP S.p.A.*; 3.8.1. Fondo di solidarietà per i mutui per l'acquisto della prima casa; 3.8.2. Fondo di garanzia SACE; 3.8.3. Fondo di garanzia per i debiti della Pubblica Amministrazione; 3.8.4. Fondo per il credito ai giovani; 3.8.5. Fondo per il credito per i nuovi nati; 3.8.6. Fondo di garanzia per la prima casa; 3.8.7. Fondo legge n. 295 del 1973 - settore interno; 3.8.8. Rifinanziamento del fondo per il concorso statale nel pagamento degli interessi (eventi alluvioni del 1994); 3.8.9. Fondo centrale di garanzia per la copertura dei rischi derivanti dalle operazioni di credito a medio termine a favore delle medie e piccole imprese industriali danneggiate da calamità naturali; 3.8.10. Reintegro fondi di garanzia costituiti da Consorzi di garanzia fidi; 3.8.11. Fondo per il concorso dello Stato nel pagamento degli interessi sulle operazioni di credito a favore delle PMI danneggiate da calamità naturali (Contributi in conto interessi su finanziamenti concessi alle imprese danneggiate dagli eventi alluvionali del novembre 1994); 3.8.12. Fondo per il concorso statale, nella misura massima del 3 per cento, nel pagamento degli interessi sulle operazioni di credito a favore delle imprese artigiane; 3.8.13. Fondo di garanzia Artigiancassa; 3.9. *C.D.P. Investimenti S.g.r.*; 3.9.1. Fondo Piano nazionale edilizia abitativa; 3.10. *ISMEA - Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo Alimentare*; 3.10.1. Fondo per l'imprenditorialità in agricoltura; 3.10.2. Contratti di filiera; 3.11. *Banca del Mezzogiorno – MedioCredito Centrale S.p.A.*; 3.11.1. Fondo centrale di garanzia per PMI; 3.12. *Ministero dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare*; 3.12.1. Progetto operativo Difesa Suolo; 3.13. *Cassa depositi e prestiti S.p.A.*; 3.13.1. Edilizia residenziale; 3.13.2. Edilizia sovvenzionata - Programmi centrali; 3.13.3. Apporto dello Stato per programmi straordinari di edilizia abitativa; 3.13.4.

Metanizzazione; 3.13.5. FIO Regioni; 3.13.6. Fondo Ex Agensud; 3.13.7. Fondo per la progettazione preliminare; 3.13.8. Programmazione negoziata; 3.13.9. Fondo per la contribuzione agli investimenti per lo sviluppo del trasporto merci per ferrovia, con particolare riferimento al trasporto combinato e di merci pericolose ed agli investimenti per le autostrade viaggianti; 3.13.10. Gestione dei mutui e dei rapporti trasferiti al MEF; 3.13.11. Fondo per assicurare la liquidità per il pagamento dei debiti certi, liquidi ed esigibili - Sezione Enti locali; 3.13.12. Erogazioni a valere sul Fondo per la realizzazione di alloggi e residenze per studenti universitari; 3.13.13. Fondo di Garanzia per i prestiti concessi dagli istituti di credito a imprese italiane o per agevolare gli apporti di capitale dalle imprese italiane nelle imprese miste; 3.14. *Invitalia - Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A.*; 3.14.1. Fondo per il salvataggio e la ristrutturazione delle imprese in difficoltà; 3.14.2. Promozione del lavoro autonomo nelle Regioni del Mezzogiorno - Progetto Fertilità; 3.15. *Cassa conguaglio GPL*; 3.15.1. Fondo per la ristrutturazione della rete di distribuzione dei carburanti; 3.16. *Commissari Governativi*; 3.16.1. Gestione governativa dei servizi di navigazione lacuale; 3.16.2. Gestione governativa della ferrovia Circumetnea; 3.16.3. Gestione governativa delle ferrovie meridionali sarde; 3.16.4. Gestione governativa delle ferrovie della Sardegna; 3.17. *Commissario ad Acta*; 3.17.1. Commissario *ad Acta* art. 86 legge n. 289 del 2002; 3.18. *Poste Italiane S.p.A.*; 3.18.1. Conto poste

Allegato 1: Fondi di rotazione gestiti da Organismi al di fuori dell'Amministrazione dello Stato, sui quali si riferisce ai sensi dell'articolo 23 della legge n. 559 del 1993 - informazioni finanziarie;

Allegato 2: Gestioni fuori bilancio ed altri fondi riconducibili all'articolo 24 della legge n. 559 del 1993 - informazioni finanziarie;

Allegato 3: Gestioni fuori bilancio non inserite nell'allegato conoscitivo al disegno di legge di bilancio anni 2017-2019 - informazioni finanziarie;

Allegato 4: Gestioni fuori bilancio che non presentano alcuna movimentazione nel corso del 2016

Considerazioni di sintesi

Ai sensi degli articoli 23 e 24 della legge n. 559 del 1993 la Corte dei conti riferisce annualmente al Parlamento sull'attività svolta dagli Organismi che gestiscono, al di fuori dell'Amministrazione dello Stato, Fondi di rotazione costituiti con disponibilità tratte dal bilancio dello Stato (art. 23) e sull'andamento e sui risultati delle gestioni fuori bilancio (art. 24), cui appartengono anche i Fondi di rotazione gestiti direttamente dalle Amministrazioni interessate.

Non a caso il legislatore ha disposto che tale relazione costituisca "una sezione della relazione annuale sul rendiconto generale dello Stato", intendendo così evidenziare la necessità di una visione complessiva delle risorse finalizzate alla realizzazione delle politiche pubbliche.

La differenza riguarda infatti esclusivamente la modalità di gestione in deroga ai principi di integrità, universalità ed unità del bilancio e trova giustificazione per ipotesi eccezionali, espressamente previste dalla legge, in cui sia necessario acquisire o impiegare risorse con procedure snelle, per le quali non è previsto il controllo preventivo della Ragioneria generale e della Corte dei conti.

In questa logica l'articolo 31-*bis* della legge n. 196 del 2009 ha previsto la redazione di un allegato obbligatorio, a fini conoscitivi, al disegno di legge di bilancio, per i fondi "che non rientrano nei bilanci ordinari". In attuazione di tale norma nel disegno di legge di bilancio per il triennio 2017-2019 è stato pubblicato, in allegato allo Stato di previsione del MEF, l'elenco delle

gestioni fuori bilancio e degli altri fondi che non rientrano nei bilanci ordinari, distinti per Ministero.

Da tale allegato, che segue quello redatto nel 2016 per la prima volta, emerge *per tabulas* la rilevanza del fenomeno, sia con riferimento al numero delle gestioni, che alle risorse gestite con tali modalità *extra ordinem* (106 miliardi circa) nonostante i reiterati interventi legislativi diretti alla riduzione delle gestioni fuori bilancio.

La problematica delle deroghe legislative, che si accompagnano al generale divieto di gestire fondi fuori bilancio, a partire dalla legge n. 1041 del 1971, passando per l'art. 40, comma 2, lett. p), della legge n. 196 del 2009, sino al recentissimo art. 44-ter, comma 4 della legge n. 196 del 2009, come introdotto dall'art. 7 del d.lgs. n. 90 del 2016, è stata più volte evidenziata dalla Corte in sede di relazione quadrimestrale sulle leggi di spesa, in quanto *“il continuo ricorso alle diverse forme di gestioni fuori bilancio, ormai da lungo tempo esclusivo per determinati tipi di intervento (come per le calamità naturali, ad esempio, ovvero per la gestione di alcune forme d'incentivo all'attività economica), è indirettamente indicativo di un'inadeguatezza delle ordinarie procedure di bilancio rispetto alle esigenze di flessibilità nella gestione di determinati comparti”*.

Se è vero, infatti, che tali forme di gestione assicurano una maggiore celerità e snellezza procedimentale, innegabili risultano gli aspetti di non congruenza con i principi di unità, universalità ed integrità di bilancio dettati dall'articolo 81 della Costituzione e dalla legge cd. *“rinforzata”* n. 243 del 2012, in ordine a quanto ivi previsto circa il superamento delle gestioni contabili operanti a valere su contabilità speciali o conti correnti di Tesoreria e conseguente riconduzione delle relative risorse finanziarie al bilancio dello Stato.

In data 8 febbraio 2017 è stato emanato il dPCM previsto dal già citato art. 44-ter, con il quale sono state individuate le gestioni da ricondurre in contabilità ordinaria e quelle da sopprimere in via definitiva. Tuttavia, con i decreti ministeriali attuativi dell'11 e 17 maggio 2017 sono state dichiarate soppresse solo una parte delle gestioni elencate nel dPCM come da sopprimere entro il 30 giugno 2017 ed anche in termini di risorse ricondotte in bilancio i risultati appaiono modesti.

Si ritiene, inoltre, di dover evidenziare che il criterio scriminante previsto dal comma 5 dell'art. 44-ter legge n. 196 del 2009 per definire l'estinzione dei conti correnti di Tesoreria centrale (mancata movimentazione nel triennio a decorrere dal 2017) risulta alquanto limitativo. Andrebbe, infatti, valutata la possibilità di includere nella categoria delle gestioni da ricondurre in bilancio o da sopprimere anche la *“limitata movimentazione”*, fissando una *“soglia di rilevanza”* (eventualmente specifica per a ciascun fondo), dal momento che interventi a ridotto impatto finanziario possono essere erogati con celerità anche nell'ambito di capitoli di bilancio dei ministeri. Appare, altresì, opportuno che le Amministrazioni procedano ad una più approfondita analisi comparata tra le finalità perseguite dalle gestioni fuori bilancio e le modalità di utilizzazione delle risorse di bilancio, consentendo un esame sinergico delle diverse misure e del loro impatto.

Venendo poi all'esame dell'elenco dei fondi contenuto nell'Allegato al disegno di legge di bilancio 2017-2019 si osserva che esso, come quello dello scorso anno, non presenta una ricognizione esaustiva. Infatti, secondo quanto dichiarato nella nota di lettura, risultano esclusi dalla ricognizione *“i conti destinati alla gestione dei proventi dello Stato, quelli contenenti risorse di provenienza mista (ossia dallo Stato e da altri soggetti pubblici, ovvero fondi gestiti fuori bilancio e cofinanziati dall'Unione Europea), quelli su cui sono gestite somme di titolarità di enti non ricompresi nel bilancio dello Stato, quali ad esempio la Presidenza del Consiglio dei Ministri e i conti che nel periodo considerato hanno registrato giacenze pari a zero e nessun movimento in entrata ed in uscita”*.

In argomento si auspica per il futuro, a fini di trasparenza e completezza, che venga redatta una sezione *ad hoc* dell'Allegato conoscitivo, relativo ai fondi con risorse a provenienza mista, con l'indicazione dei vari soggetti che concorrono al finanziamento e, se conosciuta, con l'indicazione della quota di risorse statali versata nell'anno.

Relativamente ai fondi di cui all'articolo 23 della legge n. 559 del 1993 (Fondi di rotazione per i quali è previsto un Ministero vigilante sull'attività svolta dal Gestore esterno all'Amministrazione statale), si evidenzia la necessità di un più penetrante monitoraggio da parte delle Amministrazioni vigilanti, le quali sono chiamate ad operare anche con indicatori di efficienza, al fine di valutare l'attualità degli strumenti di agevolazione, il grado di realizzazione rispetto alle finalità indicate dalle leggi istitutive ed anche i tempi di erogazione delle risorse delle gestioni stesse. Particolarmente delicato risulta la valutazione di quest'ultimo parametro, ove si consideri che risorse non movimentate, pur su conti correnti o postali dedicati, assicurano comunque un doppio vantaggio ai Gestori (liquidità a costo zero e, nel contempo, retribuzione prevista dalla convenzione).

Riguardo ai costi di funzionamento, nei casi in cui questi sono sostenuti a valere su risorse provenienti direttamente dai bilanci dei Ministeri vigilanti, non sempre è possibile quantificarne l'ammontare, soprattutto quando tali spese sono incluse in convenzioni "omnia", che prevedono un corrispettivo indistinto per più attività, anche diverse dalla gestione del fondo, ovvero vengono rendicontate unitamente a più attività o per più anni. In ogni caso, si ribadisce la necessità, già evidenziata negli anni precedenti, che la commissione riconosciuta al gestore sia commisurata proporzionalmente all'effettiva attività svolta in linea con la *mission* del fondo e, comunque, tenendo conto della complessità delle operazioni gestite, evitando quantificazioni in misura fissa o forfettaria in ipotesi di modesta, se non nulla, movimentazione, che si tradurrebbero in un costo certo pur in totale o parziale assenza di attività gestoria.

Con riferimento, poi, ai fondi rotativi aventi natura mista, cioè comprendenti sia erogazioni di capitali (aventi i caratteri di rotatività), che concessioni di contributi a fondo perduto, si rileva l'opportunità di una verifica e di un aggiornamento dei regolamenti concernenti la gestione della quota non rotativa.

Come per i precedenti esercizi, a seguito delle verifiche effettuate in fase istruttoria, molti dei rendiconti trasmessi hanno evidenziato incongruenze nei dati contabili, tanto da richiedere rettifiche, che sono intervenute solo dopo le segnalazioni della Corte. Ciò fa emergere la necessità di controlli più attenti da parte delle Amministrazioni vigilanti sulla rendicontazione presentata da ciascun gestore, oltre all'esigenza di valutare in ordine l'inserimento di penali nelle convenzioni per le ipotesi di errata/incompleta o tardiva redazione/presentazione del rendiconto. Si ricorda, inoltre, che l'eventuale mancata applicazione delle penali contrattualmente già previste configura una ipotesi di danno all'erario, con connessa responsabilità dei dirigenti/responsabili dei ministeri ed obbligo di segnalazione alla procura della Corte dei conti.

L'analisi dei documenti contabili, poi, continua a far emergere un diffuso grado di disomogeneità, sia riguardo alla tipologia di rendicontazione anche della parte patrimoniale oltre che economica, sia con riferimento alla qualità ed esaustività delle informazioni contenute nelle relazioni sulla gestione, il che rende impossibile una analisi comparativa dei dati e delle informazioni gestionali. Pertanto, come già evidenziato nelle ultime relazioni emerge l'indifferibile necessità che RGS predisponga uno schema uniforme di rendicontazione finanziaria e patrimoniale, in coerenza con il disposto dell'art. 40, comma 2, lett. p), della legge n. 196 del 2009 che per le gestioni in essere prevede espressamente "l'obbligo di rendicontazione annuale delle risorse acquisite e delle spese effettuate secondo schemi classificatori armonizzati con quelli del bilancio dello Stato e a questi aggregabili a livello di dettaglio sufficientemente elevato". Si segnala, inoltre, la necessità di predisporre linee guida relative alle informazioni essenziali, che le relazioni sulla gestione devono contenere.

1. Fondi di rotazione e gestioni fuori bilancio

1.1. Nozione

Con il termine di “gestioni fuori bilancio statali” si fa riferimento a gestioni finanziarie che rientrano nella competenza delle Amministrazioni centrali ed i cui flussi di entrata e di spesa, pur essendo finalizzati allo svolgimento di compiti istituzionali, non sono registrati nel bilancio dello Stato, né assoggettati alle normali procedure di controllo.

I meccanismi operativi delle gestioni fuori bilancio possono essere differenti.

Una prima tipologia è rappresentata dal “fondo rotativo”, strutturato per riutilizzare nel tempo le risorse finanziarie erogate. Infatti, le somme destinate a finanziare nuovi programmi di intervento sono rappresentate, oltre che dagli stanziamenti pubblici, anche da quanto viene restituito ciclicamente dalle imprese beneficiarie. I vantaggi del fondo di rotazione sono l’autoalimentazione, realizzata attraverso il rimborso delle rate rimosse inizialmente e la riduzione del tasso di interesse sui prestiti erogati (attraverso provvista pubblica a tasso zero e provvista delle banche a tasso convenzionato)¹.

Altro tipo di fondo è il “fondo di garanzia”, strumento finanziario finalizzato ad agevolare l’accesso al credito per le piccole e medie imprese (PMI). A differenza dei Fondi di rotazione, i fondi di garanzia non concedono contributi in denaro, ma offrono una agevolazione sotto forma di garanzia, in quanto il Fondo fa da garante alla banca che concede il finanziamento all’impresa, nel caso di mancata restituzione del capitale. Il fondo, infatti, interviene per consentire loro l’accesso al finanziamento esterno, a fronte di una commissione che copre i rischi e i costi amministrativi e di gestione. I costi dell’operazione per le imprese beneficiarie risultano inferiori, in quanto le stesse sono sgravate dall’obbligo economico di presentare garanzie collaterali (es. garanzie reali e personali, garanzie reddituali, fidejussioni, polizze assicurative) generalmente richieste dalle banche.

Tipologie diverse sono, infine, costituite da fondi che erogano “prestiti agevolati”, concessi a tassi inferiori rispetto alla media di mercato, o che prevedono “contributi a fondo perduto” del capitale o della quota interessi, per i quali non è, quindi, prevista la restituzione.

1.2. Gestioni fuori bilancio a sostegno delle politiche pubbliche

Le risorse amministrare nella forma di Fondi di rotazione e gestioni fuori bilancio rappresentano uno strumento di sostegno delle politiche pubbliche, al pari di quelle gestite in bilancio.

La tavola seguente pone a confronto ad inizio esercizio 2016 l’ammontare delle risorse stanziare nel Titolo I e nel Titolo II nel bilancio dello Stato (al netto dei trasferimenti correnti adioni pubbliche e dei contributi ad investimenti ad Amministrazioni pubbliche) con le risorse

¹ Vi sono poi casi in cui l’intervento dello Stato nelle gestioni fuori bilancio assume una forma diversa come nel caso del “Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e gli investimenti in ricerca” (FRI). A tal proposito la legge n. 311 del 2004 (art. 1, commi da 354 a 361) aveva previsto l’istituzione del Fondo presso la gestione separata della Cassa depositi e prestiti S.p.A. finalizzato alla concessione alle imprese di finanziamenti agevolati sotto forma di anticipazioni, rimborsabili con un piano di rientro pluriennale. Il Fondo alimenta più strumenti agevolativi in capo a diverse Amministrazioni, con provvista della Cassa depositi e prestiti S.p.A. garantita dalla Stato e con oneri a valere sullo stato di previsione della spesa del MEF. La dotazione del capitolo 1900 per l’anno 2016 è stata pari a 70 milioni. Con decreto n. 92409 del 3 novembre 2016 è stato autorizzato il pagamento in favore di C.D.P. della somma di 10 milioni relativa al 1° semestre 2016. Con decreto n. 28793 del 5 aprile 2017 è stato autorizzato il pagamento della somma di 10,3 milioni relativa al 2° semestre 2016 in conto residui a valere sulla somma impegnata con decreto n. 107562 del 21.12.2016. Con DMT n. 84910 e n. 84406 del 2016 è stata disposta sul predetto capitolo 1900, una variazione in diminuzione per la somma complessiva di 40 milioni. Con decreto n. 39840 del 15 maggio 2017 è stata disimpegnata la somma di 1,76 milioni (a valere sul decreto d’impegno n. 107562 del 21 dicembre 2016 di circa 12 milioni). È posta a carico del bilancio dello Stato, la differenza tra il tasso riconosciuto alla C.D.P. e il tasso del finanziamento agevolato pagato direttamente dalle imprese beneficiarie, oltre agli oneri di gestione in favore della Cassa depositi e prestiti S.p.A. L’art. 30 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito dalla legge n. 134 del 2012, recante “Misure urgenti per la crescita del Paese”, ha previsto che le risorse del FRI non utilizzate siano destinate, nella misura massima del 70 per cento del loro ammontare, alle finalità del Fondo per la crescita sostenibile - istituito presso il MISE - di cui all’art. 23, comma 2, del medesimo decreto-legge.

giacenti alla medesima data sui Fondi di rotazione e gestioni fuori bilancio riconducibili a ciascun Ministero. La giacenza a fine esercizio (colonna C) include anche il dato relativo alle risorse di provenienza statale trasferite nel 2016 alle gestioni fuori bilancio (colonna D).

TAVOLA I

INCIDENZA DELLE GESTIONI FUORI BILANCIO SUGLI STANZIAMENTI DEFINITIVI NETTI PER MINISTERO

(in milioni)

Amministrazione	Dati di bilancio 2016 ²	Dati Fondi di rotazione e gestioni fuori bilancio 2016 ³			
	A	B	% giacenza di inizio anno su stanziamenti definitivi	C	D
	Stanziamenti definitivi di competenza netto	Giacenza ad inizio esercizio		Giacenza a fine esercizio	di cui entrate 2016 provenienti dallo Stato
Ministero dell'economia e delle finanze	223.497	92.746	41	89.168	6.117
Ministero dello sviluppo economico	6.764	8.057	119	8.670	922
Ministero del lavoro e delle politiche sociali	906	878	97	780	-
Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca	46.328	1.286	3	1.225	38
Ministero dell'interno	13.298	564	4	781	249
Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare	648	618	95	611	-
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	5.617	1.924	34	1.879	151
Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali	1.182	31	3	54	38
Ministero per i beni e le attività culturali e del turismo	1.811	101	6	107	69
Totali	300.051	106.204	35	103.274	7.583

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Gestori e dati RGS

Al Ministero dell'economia e delle finanze è riconducibile il numero più elevato (52) di Fondi di rotazione e gestioni fuori bilancio, che presentano anche la percentuale più alta di entrate di derivazione statale (circa 6.117 milioni nel 2016). Si rileva come le maggiori erogazioni siano ricollegabili a fondi cofinanziati con risorse europee⁴.

Il Ministero per lo sviluppo economico (MISE) presenta, invece, la maggiore percentuale di risorse gestite fuori bilancio rispetto allo stanziamento definitivo. La maggior parte di dette gestioni sono alimentate da capitoli di bilancio⁵ relativi alla missione 11 "Competitività e sviluppo

² I dati degli stanziamenti definitivi considerati sono relativi ai primi due titoli di spesa (Titolo I "spese correnti" e Titolo II "spese in conto capitale"), escludendo il titolo III "rimborso passività finanziarie" pari per il 2016 a 218,7 miliardi. Sono stati, altresì, esclusi i trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche (categoria economica della spesa 4), pari per il 2016 a 258,4 miliardi, nonché i contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche (categoria economica della spesa 22), pari, per il 2016, a 17,4 miliardi.

³ Cfr. Allegato 1, Allegato 2 ed Allegato 3 della presente relazione.

⁴ In particolare si evidenziano le risorse relative ai seguenti conti: 23209 "Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie: finanziamenti nazionali" che presenta un apporto dal cap. 7493 del MEF per 4,35 miliardi per il cofinanziamento dei programmi comunitari e per la copertura degli oneri connessi con il processo di attuazione della normativa comunitaria; il conto n. 25058 "MEF risorse Fondo Sviluppo e Coesione", che presenta risorse versate nel 2016 dal cap. 8000 (Fondo per lo sviluppo e la coesione) del MEF, pari ad 1,12 miliardi; 5676 relativo al "Fondo per la garanzia dello Stato sulle passività delle banche italiane" sul quale è stata versata la somma di 200 milioni proveniente dal cap. 7609 del MEF per essere destinata alla copertura dell'eventuale escussione della garanzia dello stato sulle passività delle banche italiane; 25059 relativo al Fondo di garanzia dello Stato per i rischi non di mercato, gestito da CONSAP, che ha ricevuto nel 2016 la somma di 150 milioni dal capitolo 7401 "Fondo per la copertura della garanzia dello stato in favore di SACE S.p.A. per le operazioni riguardanti settori strategici per l'economia italiana connesse a rischi non di mercato".

⁵ Si tratta ad esempio dei capitoli: 7342 "Fondo per la competitività e lo sviluppo"; 7343 "Contributi per l'erogazione di finanziamenti per contratti di sviluppo nel settore industriale"; 7350 "Finanziamento delle agevolazioni in favore delle imprese delle zone franche urbane"; 7483 "Fondo rotativo per la crescita sostenibile"; 7487 "Fondo per il credito

delle imprese”⁶ - programma 7 “Incentivazione del sistema produttivo” e risultano funzionalmente collegate alle politiche di incentivi alle imprese⁷.

1.3. Inquadramento normativo

La legge n. 1041 del 25 novembre 1971 ha dettato la prima disciplina organica della materia, distinguendo le gestioni fuori bilancio autorizzate da leggi speciali da quelle non autorizzate, di cui è stata disposta la cessazione, con conseguente obbligo di riversare le risorse al bilancio dello Stato. In particolare, viene affermato il principio in base al quale solo con legge si può derogare ai principi dell’ “universalità” e dell’ “unità” del bilancio, con la conseguenza che una gestione fuori bilancio non può essere autorizzata da regolamento. Viene, poi, stabilito l’obbligo di redazione del bilancio consuntivo o del rendiconto annuale della gestione, da trasmettere ai competenti organi di controllo.

Detti principi risultano ribaditi e rafforzati dai molteplici interventi legislativi succedutisi nel tempo⁸ fino all’art. 24, comma 3, della legge 31 dicembre 2009 n. 196, che nell’ambito di una più generale riforma della contabilità e della finanza pubblica, ha ribadito il generale divieto di gestioni fuori bilancio, fatti salvi i casi espressi disciplinati dal successivo art. 40, comma 2, lettera p) della medesima legge n. 196 del 2009⁹.

alle aziende vittime di mancati pagamenti”; 7489 “Contributi per l’acquisto a tasso agevolato di nuovi macchinari, impianti e attrezzature ad uso produttivo a favore delle piccole e medie imprese - cd. “Nuova Sabatini”.

⁶ In particolare tale fenomeno è maggiormente evidente in alcune gestioni quali: 1) il conto n. 1201 “legge n. 46 del 1982 fondo crescita sostenibile”, che presenta una giacenza ad inizio anno pari al 77 per cento ed a fine anno pari al 78 per cento degli stanziamenti definitivi sul programma 7 “Incentivazione del sistema produttivo” della suddetta missione. Tale contabilità speciale risulta alimentata da una pluralità di capitoli (nn. 2308, 7483, 7342, 7430, 7480, 7487); 2) il conto n. 1726 “Interventi aree depresse”, che presenta una giacenza ad inizio anno pari al 55 per cento ed a fine anno pari al 56 per cento del programma 7 “Incentivazione del sistema produttivo” sopra citato. Tale conto risulta alimentato nel 2016 dai capitoli nn. 7343 e 7483; 3) il conto 22034 “MEDCEN legge n. 662 del 1996 garanzia PIM”, che contribuisce ad una pluralità di missioni e programmi in diversa misura e che per quanto concerne la missione 11 già citata presenta una giacenza di fine anno pari al 197 per cento del relativo programma 7. A tal proposito si rappresenta che il Fondo centrale di garanzia per le PMI ha ricevuto nel 2016 versamenti di provenienza statale per 825,26 milioni.

⁷ Cfr. capitolo del Ministero dello sviluppo economico della presente relazione: tale programma è collegato al centro di responsabilità della Direzione Generale per gli incentivi alle imprese. Il MISE ha comunicato che nel 2016 le gestioni fuori bilancio direttamente gestite attraverso le contabilità speciali nn. 1726, 1201, 3103, 5643, 5644, 5645, 5646 e 5850 hanno erogato un ammontare di circa 0,6 miliardi, mentre per il programma 7 già menzionato lo stanziamento definitivo di competenza 2016 è pari a 2,3 miliardi, di cui circa 2 miliardi impegnati e circa 1 miliardo pagati.

⁸ Il riferimento è, in primo luogo, al decreto-legge n. 65 del 2 marzo 1989, convertito con modificazioni dalla legge 26 aprile 1989 n.155, che ha previsto la soppressione, entro due anni dalla sua entrata in vigore, delle gestioni fuori bilancio, ad eccezione dei fondi di rotazione, per le quali non fosse stato fissato legislativamente previsto un termine inferiore, nonché l’obbligo, per gli organi delle gestioni fuori bilancio non titolari di conti presso la Tesoreria e le cui entrate superano il miliardo di lire, di attivare contabilità speciali infruttifere presso le sezioni della Tesoreria provinciale dello Stato e quello dell’adozione di un preventivo di cassa. Nella stessa scia si pone la legge 23 dicembre 1993, n. 559, “Disciplina della soppressione delle gestioni fuori bilancio nell’ambito delle Amministrazioni dello Stato”, che ha disposto la soppressione di tutte le gestioni fuori bilancio in essere alla data di entrata in vigore della legge, esclusi i fondi di rotazione, ad eccezione di quelle espressamente menzionate negli artt. 1-20. Con la medesima legge è stato disposto un riordino delle modalità di controllo su tali forme di gestione (artt. 23 e 24) e ribadito il divieto di “gestire fondi al di fuori del bilancio, ad eccezione dei casi consentiti e regolati dalla legge di riordino complessivo della materia”, nel rispetto dei principi di integrità, universalità e unità del bilancio, dichiarati attuativi dell’art. 81 della Costituzione (art. 25). L’articolo 93, comma 8, della legge finanziaria 2003 (legge 289 del 2002) ha reiterato, poi, l’obbligo di ricondurre nel bilancio, a partire dal 1° luglio 2003 (termine prorogato al 1° luglio 2004 con DL n. 355 del 2003), tutte le gestioni che interessano la finanza statale, con esclusione delle tipologie che presentano le caratteristiche dei fondi di rotazione.

⁹ “... A tal fine, andrà disposto il contestuale versamento delle dette disponibilità in conto entrata al bilancio, per la nuova assegnazione delle somme nella competenza delle inerenti imputazioni di spesa che vi hanno dato origine, ovvero, qualora queste ultime non fossero più esistenti in bilancio, a nuove imputazioni appositamente istituite; previsione, per le gestioni fuori bilancio che resteranno attive, dell’obbligo di rendicontazione annuale delle risorse acquisite e delle spese effettuate secondo schemi classificatori armonizzati con quelli del bilancio dello Stato e a questi aggregabili a livello di dettaglio sufficientemente elevato”.

L'articolo 7 del d.lgs. 12 maggio 2016, n. 90 ha introdotto l'art. 44-ter della legge n. 196 del 2009, che, nel ribadire il divieto di istituire nuove gestioni fuori bilancio e nel fissare il termine di 120 giorni per l'adozione del dPCM contenente l'indicazione delle gestioni fuori bilancio da ricondurre al regime di contabilità ordinaria e quelle da sopprimere, al comma 4, fa salve *“la gestione relativa alla Presidenza del Consiglio dei ministri, le gestioni fuori bilancio istituite ai sensi della legge n. 1041 del 1971, le gestioni fuori bilancio autorizzate per legge, i programmi comuni tra più autorizzazioni, enti, organismi pubblici e privati, nonché i casi di necessità e urgenza.”*

Il successivo comma 5 stabilisce, poi, che, a decorrere dall'esercizio 2017, i conti correnti di Tesoreria centrale per i quali siano trascorsi almeno tre anni dall'ultima movimentazione, senza che siano state effettuate ulteriori transazioni, sono estinti, previa autorizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze¹⁰.

In attuazione del predetto art. 44-ter della legge n. 196 del 2009, è stato emanato il dPCM 8 febbraio 2017 *“Eliminazione delle gestioni contabili operanti a valere su contabilità speciali o conti correnti di Tesoreria”*, pubblicato in G.U. il 19 aprile 2017, n. 91.

L'articolo 1 del predetto dPCM prende in esame tutti i conti di Tesoreria, le contabilità speciali e i conti correnti da ricondurre entro il 1° gennaio 2018 alla gestione ordinaria del bilancio come individuati nell'allegato 1 al provvedimento stesso, mediante decreto del Ministero dell'economia e delle finanze. Il successivo articolo 2 riguarda le gestioni da sopprimere in via definitiva entro il 30 giugno 2017, come individuate dall'allegato 2 al provvedimento stesso. L'articolo 3 si riferisce contabilità speciali afferenti ad eventi calamitosi individuate nell'allegato 3 al provvedimento stesso, che distingue quelle da sopprimere in via definitiva entro il 30 giugno 2017 da quelle da sopprimere a seguito di istruttoria.

In termini di risorse ricondotte in bilancio i risultati appaiono modesti. Infatti, con il decreto dell'11 maggio 2017 (G.U. n.116 del 20 maggio 2017) sono state soppresse 79 gestioni delle 103 individuate nell'allegato 2 al dPCM, disponendo che le somme eventualmente giacenti siano riversate in entrata al bilancio dello Stato¹¹. Delle 103 indicate nel dPCM ben 24 gestioni (risorse pari a 959,8 milioni) non risultano movimentate nel 2016 né in entrata e né in uscita (Allegato 4); di queste, con il decreto ministeriale da ultimo citato, solo 3, pari a 38,2 milioni, sono state soppresse. Con decreto del 16 maggio 2017 (G.U. n. 130 del 7 giugno 2017) sono state soppresse 14 gestioni (pari a 21,33 milioni) delle 19 individuate nell'allegato 3 - lista 1 del dPCM, (contabilità speciali relative alle calamità naturali) disponendo che le somme eventualmente giacenti siano versate sul c/c di Tesoreria n. 22330 intestato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri¹².

Il criterio previsto dal comma 5 dell'art. 44-ter legge n. 196 del 2009 (mancata movimentazione nel triennio a decorrere dal 2017) appare, infatti, limitativo e, comunque, non tale da esimere le Amministrazioni coinvolte dall'obbligo di effettuare una periodica e aggiornata verifica in ordine non solo alla permanenza dei presupposti, ma anche alla convenienza del ricorso a gestioni fuori bilancio. Si segnala, in particolare, che nell'ipotesi in cui concorrono interventi, aventi analoghe finalità, finanziati con fondi di bilancio e fuori bilancio occorre un esame

¹⁰ Per le contabilità speciali, resta fermo quanto previsto dall'articolo 10, comma 5, del d.P.R. 20 aprile 1994, n. 367, e dall'articolo 7, comma 39, del DL 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, relativo alla soppressione delle contabilità speciali scolastiche, non più alimentate dal 1° gennaio 2013 e chiuse definitivamente entro il 2016.

¹¹ La disposizione stabilisce che le somme eventualmente giacenti sulle gestioni contabili soppresse sono versate all'entrata del bilancio dello Stato, rispettivamente sui capitoli indicati nell'elenco allegato al provvedimento stesso, a cura del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. Su richiesta documentata delle Amministrazioni interessate, da trasmettere entro il 31 maggio 2017, per il tramite del coesistente Ufficio centrale di bilancio al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato - Ispettorato generale del bilancio, gli importi necessari per l'estinzione di eventuali obbligazioni giuridicamente perfezionate, assunte entro la predetta data, sono riassegnati sui pertinenti capitoli dello stato di previsione della spesa dell'Amministrazione coinvolta, ai sensi dell'art. 44-ter, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196. In caso di mancata comunicazione entro il predetto termine non si dà luogo ad alcuna riassegnazione.

¹² Delle 19 gestioni individuate nel dPCM, con il decreto del 16 maggio 2017, ne sono state soppresse 14.

sinergico delle diverse misure e del loro impatto, al fine anche di evitare il rischio di sovrapposizioni o di spese improduttive.

Al fine di ottenere un quadro completo delle risorse pubbliche gestite fuori dal bilancio, l'articolo 10 della legge 4 agosto 2016, n. 163 ha introdotto l'art. 44-*quater* della legge n. 196 del 2009, che, al comma 1, ha previsto che l'apertura di conti presso il sistema bancario e postale da parte di enti dello Stato, per la gestione di specifici interventi e per la raccolta e la gestione di versamenti a favore del bilancio statale, è consentita solo se prevista per legge o autorizzata dal Ministero dell'economia e delle finanze -Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, su richiesta dell'ente competente, debitamente motivata e documentata¹³.

L'intervento normativo risulta coerente con la *ratio* dell'art. 31-*bis* della legge n. n. 196 del 2009, in quanto teso a comporre una visione unitaria delle risorse pubbliche gestite fuori dalle norme ordinarie di contabilità. Pertanto, al fine di assolvere pienamente alle finalità informative di cui al richiamato articolo 31-*bis* della legge n. 196 del 2009 nel prossimo Allegato conoscitivo al bilancio di previsione 2018/2020 dovrà essere ricompresa anche il risultato di tale ricognizione.

Si esprimono perplessità sull'equiparazione degli effetti autorizzativi tra legge e provvedimento amministrativo, sebbene si faccia riferimento a "*specifici interventi e raccolta e gestione di versamenti a favore del bilancio statale*". Non può, pertanto, non richiamarsi il monito, più volte espresso dalla Corte¹⁴, sulla antinomia tra la "*tendenza, legata alla coesistenza*

¹³ La disposizione normativa richiamata statuisce che in caso di mancata risposta entro sessanta giorni dalla presentazione della richiesta, l'autorizzazione è da intendersi concessa. Gli interessi realizzati su tali depositi sono versati all'entrata del bilancio dello Stato. In caso di apertura di conti bancari o postali per la gestione di interventi in assenza di apposita previsione normativa o dell'autorizzazione di cui al presente comma, le somme ivi giacenti, unitamente agli interessi maturati, sono versate all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnate allo stato di previsione del Ministero competente. A tal fine, il comma 2 della medesima disposizione, ha disposto che le Amministrazioni dello Stato devono trasmettere al Ministero dell'economia e delle finanze, entro il 31 gennaio di ogni anno, l'elenco delle gestioni di risorse di propria titolarità per le quali sono stati aperti conti presso il sistema bancario e postale e le relative giacenze alla data del 31 dicembre, con l'indicazione, per ciascuna gestione, della norma o dell'autorizzazione che ne ha consentito l'apertura, oltre a trasmissioni periodiche. Il comma 3 della disposizione richiamata, stabilisce che il competente organo di controllo di regolarità amministrativa e contabile verifichi il rispetto delle procedure di cui ai cc. 1 e 2 e comunichi le eventuali inadempienze alla direzione generale competente ai fini dell'irrogazione delle sanzioni. Entro il 30 aprile, il 31 luglio, il 31 ottobre e il 31 gennaio le medesime Amministrazioni trasmettono altresì la rendicontazione delle entrate e delle spese e la variazione delle giacenze afferenti ai conti correnti bancari e postali riferite, rispettivamente, al primo trimestre, al primo semestre, ai primi nove mesi e all'anno precedente. La mancata trasmissione entro il predetto termine è rilevante ai fini della performance individuale dei dirigenti responsabili e comporta responsabilità dirigenziale e disciplinare ai sensi degli artt. 21 e 55 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni. Tuttavia le informazioni relative a tale rendicontazione periodica risulta in fase di implementazione da parte del MEF.

¹⁴Cfr. per tutte Corte dei conti - Relazione quadrimestrale sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri maggio agosto 2016: "Prosegue, per altri versi, una tendenza, legata alla coesistenza di una legislazione ordinamentale volta a superare la proliferazione delle gestioni fuori bilancio (per riportare in bilancio la previsione e la gestione degli stanziamenti), da un lato, e, d'altro lato, una legislazione ordinaria che ricorre spesso a tali forme extra ordinem di gestione delle risorse pubbliche. Il problema è stato già segnalato in varie sedi dalla Corte, anche nelle precedenti Relazioni quadrimestrali, ed offre la possibilità di considerazioni che attengono a diversi profili. Vengono in rilievo in primo luogo diversi principi di contabilità pubblica, con le conseguenti ricadute in tema di uso delle risorse intermedie, ossia anzitutto la significatività e la trasparenza del bilancio dello Stato: da questo punto di vista la garanzia migliore rimane quella fornita dalla gestione ordinaria del bilancio. Tale assunto comporta una riflessione anche sul tema immediatamente correlato, relativo alle reali possibilità di controllo ai vari livelli ad opera delle istituzioni a ciò deputate. Il continuo ricorso alle diverse forme di gestioni fuori bilancio, ormai da lungo tempo esclusivo per determinati tipi di intervento (come per le calamità naturali, ad esempio, ovvero per la gestione di alcune forme d'incentivo all'attività economica), è indirettamente indicativo di un'inadeguatezza delle ordinarie procedure di bilancio rispetto alle esigenze di flessibilità nella gestione di determinati comparti..... In contemporanea andrebbe però anche data attuazione alle norme che, in vari provvedimenti e con diversa valenza funzionale (anche la c.d. legge "rinforzata" n. 243 del 2012 disciplina la materia), hanno come obiettivo quello di ricondurre alla fisiologia della gestione del bilancio una massa notevole di risorse amministrata ora, sostanzialmente, in Tesoreria. Tra l'altro, l'attuale situazione rischia di rappresentare un'anomalia anche rispetto al fondamentale principio dell'annualità, ribadito dalla novella costituzionale di cui all'art. 81 e che assume una particolare rilevanza in un regime di contabilità finanziaria in cui risulta generalmente vietato lo spostamento tra esercizi di stanziamenti di bilancio: ciò proprio in quanto la contabilità finanziaria presenta il pregio di rendere correlabile temporalmente il prelievo di risorse con il relativo utilizzo. Va ribadito infine che il proliferare delle gestioni fuori bilancio va valutato anche ai fini della coerenza con il