

L'ORGANIZZAZIONE

risorse dell'ANPAL sono rappresentate dal finanziamento annuale, dal Fondo per le politiche attive del lavoro e dal 50 per cento dell'importo delle entrate contributive relative alla formazione professionale a carico dei datori di lavoro che non aderiscono ai fondi paritetici interprofessionali nazionali per la formazione continua²². Gli organi dell'ANPAL sono il presidente, il consiglio di amministrazione, il consiglio di vigilanza e il collegio dei revisori. Il presidente dell'ANPAL è nominato con decreto del Presidente della Repubblica²³, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali.

Il presidente dell'ANPAL assume anche l'incarico di commissario straordinario di Italia Lavoro S.p.A., con contestuale decadenza del Consiglio di amministrazione di tale società.

L'ANPAL, in cooperazione con l'INPS e l'ISFOL, dovrà provvedere alla creazione del sistema informativo unico delle politiche del lavoro e del portale unico per la registrazione alla rete nazionale dei relativi servizi. Tale sistema informativo unico sarà costituito dal sistema informativo dei percettori di ammortizzatori sociali, dall'archivio informatizzato delle comunicazioni obbligatorie, dai dati relativi alla gestione dei servizi per l'impiego e delle politiche attive per il lavoro e dal sistema informativo della formazione professionale. Il nuovo sistema comprenderà anche il fascicolo elettronico del lavoratore, inerente a tutti i profili del lavoratore.

Si prevede anche la stipula di una convenzione tra l'ANPAL ed il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca per lo scambio reciproco dei dati individuali e dei relativi risultati statistici, al fine di monitorare gli esiti occupazionali dei giovani in uscita da percorsi di istruzione e formazione.

In conclusione, l'istituzione delle Agenzie previste dal *Jobs act* delinea un nuovo ruolo per il Ministero del lavoro, incentrato sulla definizione di obiettivi strategici e sulla elaborazione di indirizzi per le politiche di settore.

Ai decreti legislativi previsti dall'articolo 8, comma 1, della legge n. 124 del 2014 è demandato il compito di definire, nell'ambito della riorganizzazione del Ministero, un coerente quadro in termini di professionalità, di procedure, di mezzi finanziari e tecnologie informatiche, necessario allo svolgimento dei nuovi compiti assegnati.

1.4. La riorganizzazione delle Forze Armate

E' proseguito nel 2015 il processo di riordino strutturale delle Forze Armate, sulla base di quanto disposto dalla legge delega n. 244 del 2012, attuata attraverso l'adozione di due decreti legislativi, riguardanti, rispettivamente, la riduzione del personale militare e civile e la revisione dell'assetto organizzativo.

In particolare, il decreto legislativo 28 gennaio 2014, n. 7, ha delineato un processo di riforma chiamato a realizzare, in 6 anni, una contrazione complessiva non inferiore al 30 per cento di comandi, enti e strutture organizzative delle FF.AA. Nel medio periodo, lo strumento militare nazionale dovrà essere razionalizzato, al fine di conseguire una più equilibrata distribuzione della spesa fra i settori del personale, dell'investimento e del funzionamento, in linea con quella degli altri Paesi europei.

Il disposto normativo prevede complessivamente 368 provvedimenti di riduzione, di cui 166 soppressioni di enti e 202 riorganizzazioni, che interessano tutte le Forze Armate nelle loro strutture di vertice, operative, logistiche, formative, territoriali e infrastrutturali.

²² Il restante 50 per cento del suddetto importo viene destinato (sempre a decorrere dal 2016) al Fondo sociale per occupazione e formazione. Una quota non superiore al 20 per cento delle risorse annue spettanti all'ANPAL, in base al suddetto gettito contributivo può essere destinata, con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, alle esigenze gestionali ed operative, ivi incluso l'incremento della dotazione organica.

²³ Lo schema di d.P.R., recante lo statuto dell'ANPAL è stato approvato in esame definitivo nel Consiglio dei Ministri del 29 aprile 2016.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

La riforma si ispira sostanzialmente alla semplificazione organizzativa, alla riduzione dei livelli gerarchici e al maggiore accentramento delle funzioni, alla standardizzazione organizzativa tra le Forze Armate, alla riduzione del numero delle infrastrutture e dei sedimi della Difesa, anche attraverso l'individuazione di una sede unica per più enti.

A due anni dalla entrata in vigore del citato decreto delegato, sono stati adottati 326 provvedimenti di soppressione/riconfigurazione.

In particolare, le Forze Armate hanno posto in essere la quasi totalità dei provvedimenti previsti, entro la fine del 2015, dal disposto normativo (239 provvedimenti adottati su 265 previsti)²⁴.

1.5. La governance degli Enti previdenziali

Anche nel 2015, permangono difficoltà nella *governance* degli enti previdenziali legate, da un lato alla soppressione, disposta con il decreto-legge n. 78 del 2010, dei relativi consigli di amministrazione e, dall'altro, al processo di accorpamento dei principali enti.

Sotto il primo profilo, la concentrazione nell'unica figura del Presidente delle competenze prima attribuite ad un organo collegiale e la mancanza di una puntuale demarcazione dei diversi ruoli e delle funzioni, rischiano di alterare il meccanismo di contrappesi proprio del precedente assetto duale, evidenziando, altresì, possibili contrasti tra il presidente e il Direttore generale, organo a capo della struttura amministrativa.

Più volte la Corte ha avuto modo di sottolineare, nelle relazioni sulla gestione dell'INPS previste dalla legge n. 259 del 1958, che le rispettive attribuzioni e i conseguenti rapporti tra Presidente e Direttore generale trovino più compiuta definizione.

In una recente audizione, svoltasi il 12 maggio 2016, presso la Commissione parlamentare di controllo sulle attività degli enti previdenziali della Camera dei deputati, la Corte ha ribadito le criticità esistenti nell'attuale assetto organizzativo, sottolineando come, le proposte normative finora avanzate, tendenti ad una reintroduzione del Consiglio di amministrazione ed alla rimodulazione dei poteri del Comitato di indirizzo e vigilanza, ad oggi non abbiano avuto esito positivo, pur nella diffusa consapevolezza di una necessaria ridefinizione di compiti e ruoli.

Anche con riguardo al Comitato di indirizzo e vigilanza, in quella sede la Corte ha evidenziato l'esigenza di una revisione dell'ampia consistenza numerica dei componenti dell'organo e, nel contempo, rilevato la necessità di una più precisa definizione del ruolo e di una maggiore incisività dei poteri di indirizzo e vigilanza.

Con riferimento al secondo profilo, nel periodo immediatamente successivo all'incorporazione dell'INPDAP, sono state adottate dall'INPS determinazioni volte ad assicurare la continuità delle prestazioni e la progressiva eliminazione della duplicazione di competenze.

A seguito della approvazione del Piano industriale triennale per gli anni 2014-2016, è stata definita (con determinazione commissariale n. 58 del 2014) la nuova pianta organica dell'INPS (approvata nell'aprile 2014 dal Dipartimento della funzione pubblica), che prevede 48 posti di funzione dirigenziale generale, ripartiti tra 19 Direzioni centrali, 13 funzioni di livello dirigenziale generale per progetti temporanei, 15 Direzioni Regionali territoriali di livello dirigenziale generale.

Alle suddette funzioni si sono aggiunte le quattro aree di attività professionali (legale, tecnico-edilizio, statistico-attuariale, medico-legale).

²⁴ La complessità delle dinamiche connesse con l'articolata riconfigurazione dello Strumento militare ha imposto, in alcuni casi, il differimento delle misure di riorganizzazione previste. Gli obiettivi di riduzione sono stati comunque mantenuti o addirittura elevati attraverso l'emanazione di interventi correttivi.

L'ORGANIZZAZIONE

Tale riorganizzazione si è, di fatto, tradotta in una mera sommatoria di posti di funzione, che non ha realizzato quella effettiva razionalizzazione voluta dal legislatore, con conseguenti riflessi sotto i profili dei fabbisogni e della dotazione organica.

Sempre sotto il profilo organizzativo, in sede di controllo e vigilanza, sono state evidenziate perplessità sull'istituzione delle predette 13 strutture organizzative denominate "progetti temporanei", senza adeguata motivazione dei presupposti di diritto e di fatto della loro costituzione.

Il Ministero vigilante ha chiesto all'Ente di modificare i suddetti provvedimenti adeguandosi alle osservazioni formulate. I nuovi atti regolamentari sono ancora in fase di predisposizione.

2. L'Agenda digitale

In attesa del completamento dell'*iter* per l'entrata in vigore del decreto legislativo concernente le modifiche al Codice dell'Amministrazione Digitale, è proseguita nel 2015 l'attività necessaria a completare le diverse azioni previste per la realizzazione del programma di attuazione della cittadinanza digitale, secondo l'architettura delineata.

Con riferimento al Sistema Pubblico d'Identità Digitale (SPID)²⁵, che rappresenta il primo pilastro della cittadinanza digitale, il 28 luglio 2015 sono stati emanati i quattro regolamenti previsti dall'articolo 4 del dPCM 24 ottobre 2014, riguardanti, rispettivamente: le regole tecniche, le modalità attuative per la realizzazione dello SPID, quelle per l'accreditamento dei fornitori di identità digitale e per il rilascio di quest'ultima.

Il regolamento, che norma le modalità di accreditamento, è entrato in vigore il 15 settembre 2015, data dalla quale i soggetti interessati hanno potuto presentare domanda di accreditamento all'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID). Il 31 dicembre 2015 l'AgID ha accreditato tre "identity provider" (Telecom, Poste Italiane, Infocert). Con i predetti adempimenti il sistema è entrato nella fase di operatività. Il completamento dell'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR), prevista dall'articolo 2, comma 1, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, costituisce il secondo pilastro della cittadinanza digitale.

E' previsto che l'Anagrafe unica integri le informazioni sul "domicilio digitale del cittadino", ovvero l'indirizzo di posta elettronica certificata che il cittadino ha facoltà di indicare, quale esclusivo mezzo di comunicazione con la Pubblica amministrazione. Essa consentirà, inoltre, il censimento permanente della popolazione. Il 18 agosto 2015 è entrato in vigore il nuovo Regolamento Anagrafico della Popolazione Residente, che ha recepito le modifiche apportate dal d.P.R. n. 126 del 2015. In particolare, è previsto che i certificati anagrafici siano rilasciati anche da comuni diversi da quello di residenza; è prevista, altresì, la possibilità di accedere ai dati contenuti nell'ANPR, presso gli uffici anagrafici di qualsiasi comune, per l'esercizio dei diritti sanciti nel Codice sulla protezione dei dati personali. A seguito dell'approvazione delle specifiche tecniche, nel 2015 sono iniziate le attività di sperimentazione dell'ANPR nei primi due comuni che hanno sostituito la propria banca dati, con la possibilità di accesso a quella unica nazionale. Con riferimento allo stato di attuazione della Carta di Identità Elettronica (CIE), l'articolo 2 del decreto ministeriale 23 dicembre 2015 ha definito le caratteristiche tecniche della piattaforma e dell'architettura del sistema, nonché le modalità tecniche di produzione, distribuzione e gestione della CIE e di supporto all'utilizzo di quest'ultima.

²⁵ Il Sistema Pubblico di Identità Digitale, previsto dall'articolo 17-ter del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 e definito con dPCM 24 ottobre 2014, consiste nell'accesso in sicurezza a tutti i siti web - Pubblica amministrazione e privati che erogano servizi online (es: INPS, Agenzia delle entrate, Comuni, Scuole, ASL, Banche, etc.), utilizzando un solo PIN, universalmente accettato. La gestione di un'unica identità sarà affidata ad un unico soggetto cosiddetto fornitore accreditato e non più a singoli erogatori di servizi.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Le principali novità, rispetto alla lunga sperimentazione della precedente carta di identità elettronica, riguardano la centralizzazione della produzione e della personalizzazione, l'invio al domicilio del richiedente e la possibilità di prenotarla direttamente via internet.

Sempre in tema di digitalizzazione dell'attività amministrativa, al 31 dicembre 2015 sono circa 10.000 le PA che hanno aderito al sistema dei pagamenti elettronici. Al fine di favorire la partecipazione al sistema da parte di tutte le istituzioni scolastiche, il MIUR in collaborazione con l'AgID ha realizzato una specifica piattaforma applicativa denominata "PagoinRete", che consentirà alle oltre 8.500 scuole italiane di aderire alla nuova procedura.

Aumenta anche il numero dei servizi messi a disposizione di cittadini e imprese da parte di Enti e PA centrali e locali: circa 800 sono i Comuni che hanno aderito al sistema tramite Unioncamere per il pagamento degli oneri SUAP (Sportello Unico Attività Produttive). Il sistema di pagamenti elettronici è in corso di implementazione anche da parte di INAIL per quanto riguarda il pagamento online dei contributi volontari per le casalinghe.

Tra gli Enti che hanno già aderito, anche Equitalia S.p.A. e l'INPS per il versamento dei contributi volontari relativi al sistema pensionistico, nonché 19 tra Regioni e Province autonome per il pagamento di bollo auto e *ticket* sanitario.

La fatturazione elettronica verso la Pubblica amministrazione è un ulteriore pilastro del processo di digitalizzazione.

Secondo i dati forniti dal Dipartimento per la funzione pubblica, dal suo avvio, sono stati oltre 22 milioni le fatture scambiate, 53.000 gli uffici pubblici e circa 590.000 i fornitori coinvolti. Oggi, in Italia, sono circa 600.000 le organizzazioni che utilizzano la fatturazione elettronica, per almeno una parte dei propri cicli commerciali.

In materia di digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni merita, infine, un cenno, l'approvazione da parte della Commissione europea, in data 23 febbraio 2015, del Programma Operativo Nazionale *Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020*, attraverso il quale il rafforzamento della capacità amministrativa viene strettamente correlato alla digitalizzazione.

Il Programma, che ha valenza nazionale, è strutturato in quattro assi. Relativamente ai primi due²⁶, il Dipartimento della funzione pubblica è stato delegato allo svolgimento delle funzioni di organismo intermedio.

L'obiettivo del PON è quello di attuare il rafforzamento delle funzioni di *governance* e di indirizzo della Presidenza del Consiglio dei Ministri, relativamente al coordinamento tecnico dei processi di digitalizzazione. A tale fine è stato istituito nel mese di febbraio 2015 un Comitato di pilotaggio per il coordinamento degli interventi, che ha svolto compiti relativi alla ricognizione dei Programmi operativi nazionali e regionali, allo scopo di provvedere ad un coerente riparto delle risorse.

3. Lo stato di attuazione della legge n. 124 del 2015 "Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche"

Il *Country report 2016* della Commissione europea evidenzia, in un apposito paragrafo, che, sulla base degli indicatori messi a punto dalla banca mondiale, l'efficienza e l'efficacia del settore pubblico in Italia sono nettamente inferiori alla media degli altri paesi dell'Unione.

Il dato riflette la percezione della qualità dei servizi pubblici resi alla collettività, nonché le capacità della Pubblica amministrazione e la sua indipendenza da pressioni politiche.

²⁶ L'Asse 1 è volto alla modernizzazione della PA e all'implementazione delle riforme per migliorare la gestione del personale e della dirigenza pubblica; l'Asse 2 interviene in chiave integrata, con le azioni previste nell'Asse 1, per la digitalizzazione delle amministrazioni pubbliche attraverso la razionalizzazione dell'infrastruttura ITC, la diffusione dei servizi *on line* e lo sviluppo degli *open data*.

L'ORGANIZZAZIONE

Il medesimo documento sottolinea, inoltre, la marcata differenza nella qualità dell'azione amministrativa tra le diverse aree territoriali del nostro paese.

I fattori responsabili della scarsa *performance* dell'Italia sono individuati nell'eccessiva durata delle procedure, nel non chiaro riparto di competenze tra i diversi livelli di governo, che determinano sovrapposizioni di interventi e conflitti interistituzionali, nella mancata reingegnerizzazione delle procedure e nella complessità della regolazione normativa.

Il *Country report* rileva, inoltre, l'eccessiva anzianità dei pubblici dipendenti e auspica una maggior presenza di personale laureato in discipline tecniche.

Si tratta di considerazioni in gran parte analoghe a quelle più volte svolte dalla Corte e ribadite, da ultimo, in una audizione parlamentare sulla semplificazione²⁷.

La stessa Commissione europea sottolinea positivamente l'approvazione della legge 7 agosto 2015 n. 124²⁸, contenente un ampio numero di deleghe al Governo per la riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, giudicata strumento utile a porre rimedio a gran parte delle criticità evidenziate.

Il documento di economia e finanza per il 2014 aveva attribuito alle misure volte all'innovazione, alla semplificazione e alla modernizzazione della Pubblica amministrazione, contenute nell'allora disegno di legge (considerato come "collegato" alla manovra di bilancio per il 2015), effetti positivi sulla crescita per un punto percentuale nel 2020 e 2,3 punti nel lungo periodo.

Nel corso dell'*iter* parlamentare, che ha portato alla approvazione della legge n. 124, la Corte è stata chiamata ad esprimere il proprio avviso, sia presso la Camera dei deputati che presso il Senato della Repubblica, rispettivamente, il 9 ottobre 2014 ed il 3 giugno 2015.

In quella sede la Corte ha sottolineato, in via preliminare, che il disegno di legge all'esame non operava correzioni al margine degli assetti ordinamentali, ma delineava cambiamenti importanti nei soggetti, nelle procedure e nell'organizzazione della Pubblica amministrazione, centrale e locale, con un taglio riformatore ambizioso e radicale.

In effetti, la legge n. 124 del 2015 contiene ben 14 ambiti per l'esercizio delle previste deleghe legislative²⁹. Queste ultime, seguendo l'ordine dell'articolato riguardano: il completamento del Codice per l'Amministrazione Digitale (CAD); la semplificazione della Conferenza dei servizi, quale modalità privilegiata dell'azione amministrativa nelle materie a competenza ripartita; la nuova disciplina per il rilascio della certificazione di inizio di un'attività imprenditoriale (SCIA); l'aggiornamento delle norme per il contrasto alla corruzione e la trasparenza dell'azione amministrativa (*Freedom Of Information Act*); il riordino delle procedure di spesa per le intercettazioni; la revisione degli assetti organizzativi delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato (Presidenza del Consiglio, Ministeri, enti pubblici ed agenzie nazionali, prefetture); la ridefinizione delle competenze delle camere di commercio; la normativa sul pubblico impiego e l'istituzione di ruoli unici per i dirigenti; la semplificazione dell'attività degli enti di ricerca; la nuova disciplina applicabile alle società partecipate e ai servizi pubblici locali di interesse generale; la predisposizione di un codice di procedura per i giudizi davanti alla Corte dei conti; la semplificazione normativa attraverso la modifica o

²⁷ L'Audizione si è svolta presso la Commissione parlamentare per la semplificazione il 12 marzo 2014.

²⁸ Nei confronti di numerosi articoli della citata legge delega è stato presentato ricorso per legittimità costituzionale da parte della Regione Veneto, in data 19 ottobre 2015, per violazioni del riparto di competenze previsto dall'art. 117 della Costituzione. Il Consiglio di Stato, in data 5 maggio 2016, nell'esprimere il parere sullo schema di decreto legislativo concernente la dirigenza sanitaria, sottolineava come la compatibilità del nuovo sistema di nomina dei direttori sanitari è tutta da verificare, ai sensi dell'art. 117 della Costituzione.

²⁹ Per ciascuno di tali ambiti è prevista la possibilità di emanare uno o più decreti legislativi. In effetti, relativamente ad alcune materie, la legge delega già prefigura una pluralità di interventi. E' il caso di quanto disposto dall'art. 8 (Riorganizzazione delle amministrazioni dello Stato), che prevede modifiche alla disciplina della Presidenza del Consiglio dei ministri, dei Ministeri, delle Agenzie nazionali e degli Enti pubblici non economici. I criteri direttivi fanno riferimento, tra l'altro, al riordino delle funzioni di Polizia e di tutela dell'ambiente, alla riforma delle Prefetture, alla soppressione del Pubblico Registro Automobilistico, nonché ad un'ulteriore serie dettagliata di interventi.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

l'abrogazione di leggi, la cui entrata in vigore era subordinata all'adozione di successivi provvedimenti.

Alla data di stesura della relazione, risulta pubblicato il decreto legislativo n. 10 del 22 gennaio 2016 riguardante la semplificazione normativa. Con il citato decreto vengono abrogate circa quaranta norme, contenute negli interventi anti crisi, che risultano superate dalla successiva evoluzione dell'ordinamento. Diminuisce in tal modo il numero delle disposizioni legislative non ancora attuate per la mancata emanazione di norme secondarie attuative.

Risulta emanato anche il decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97, in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza amministrativa, meglio noto come FOIA (*Freedom of Information Act*).

Il testo approvato tiene conto di alcune delle osservazioni formulate dal Consiglio di Stato e di quanto emerso dall'ampio dibattito che è seguito alla diffusione del primo schema. In sostanza, in linea con quanto disposto dalla legge delega, viene recepito l'orientamento giurisprudenziale, ampliando il diritto di accesso al fine di consentire un controllo sociale sull'operato dell'azione amministrativa.

Scompare l'obbligo di motivare la richiesta di accesso ad atti, documenti, informazioni. Permangono limiti legati alla tutela di interessi pubblici riguardanti la sicurezza pubblica, le questioni militari, le relazioni internazionali, la politica e la stabilità finanziaria dello Stato, lo svolgimento di indagini penali e l'attività ispettiva, nonché quelli connessi alla tutela di interessi privati relativi alla produzione di dati personali, alla segretezza della corrispondenza, alla tutela di interessi economici e commerciali. L'accesso è gratuito, anche se è previsto il rimborso delle spese sostenute dall'amministrazione dei costi effettivamente documentati per la riproduzione. Si tratta di una previsione di problematica attuazione sul piano operativo.

Il nuovo testo elimina la previsione del silenzio-rigetto, introducendo, peraltro, decorsi trenta giorni dalla richiesta, la possibilità di presentare gratuita richiesta di riesame al responsabile della trasparenza, prodromica all'eventuale ricorso agli organi di giustizia amministrativa.

Di particolare rilievo, l'estensione dell'obbligo di pubblicazione dei provvedimenti in materia di costituzione di società a partecipazione pubblica, acquisto e alienazione di partecipazioni in società già costituite.

Altri 10 provvedimenti sono stati approvati in via preliminare dal Consiglio dei Ministri il 20 gennaio 2016, sottoposti al parere del Consiglio di Stato e, successivamente, trasmessi al Parlamento per il parere delle competenti commissioni³⁰.

Di particolare rilievo, e da tempo auspicata anche dalla Commissione europea, la nuova disciplina delle società partecipate.

La Corte ha avuto modo più volte di evidenziare la rilevante importanza dell'iniziativa, sottolineando, in sede di audizione sul testo della legge delega n. 124 del 2015, di condividere la scelta di prevedere un intervento organico e completo in materia.

³⁰ Si tratta degli schemi di d.lgs. riguardanti le modifiche al CAD (art. 1, comma 1 della legge delega), la conferenza dei servizi (art. 2, comma 1), il riordino delle partecipazioni pubbliche (art. 16, comma 1), il Testo Unico sui servizi pubblici locali (art. 17, comma 1), la semplificazione della certificazione di inizio attività, l'accelerazione delle procedure per gli investimenti di Regioni ed Enti locali (art. 5, comma 1).

Gli altri quattro schemi disciplinano specifiche materie rientranti nell'ampia delega per il riordino delle amministrazioni pubbliche (riorganizzazione del Corpo forestale dello Stato, inserito funzionalmente nell'Arma dei Carabinieri e delle autorità portuali) e in quella per la revisione dell'ordinamento del pubblico impiego e della dirigenza (disciplina del procedimento disciplinare in caso di falsa attestazione della presenza in servizio e riordino della dirigenza sanitaria).

L'ORGANIZZAZIONE

Nel Rapporto 2016 sul coordinamento della finanza pubblica³¹, la Corte ha fornito un quadro aggiornato del numero e della tipologia delle diverse società partecipate.

Le società partecipate da almeno un Ente della Pubblica amministrazione sono, secondo gli ultimi dati disponibili, quasi 11.000 e impiegano oltre un milione di addetti. Di queste, l'insieme delle 7.767 imprese attive occupa 927.559 addetti. Le società partecipate con quote oltre il 50 per cento sono 4.715. Da una stima della *performance* economica effettuata sulle predette 4.715 imprese, risulta che queste generano oltre 57 miliardi di valore aggiunto, circa l'11 per cento di quello complessivo di tutte le imprese che operano nell'industria e nei servizi. I settori trainanti sono ancora una volta quelli industriali, relativi alla "Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata" (60 per cento del valore aggiunto del settore) e "Fornitura di acqua; reti fognarie, attività di trattamento dei rifiuti e risanamento" (61,5 per cento del valore aggiunto del settore).

Delle controllate che hanno presentato un bilancio di esercizio nel 2013 (l'81 per cento), infine, due terzi hanno registrato un utile; le perdite ammontano a circa 1 miliardo e gli utili a due miliardi, con un saldo complessivo di circa 900 milioni; ma gli squilibri in termini di perdite e utili sono distribuiti in modo molto diverso tra le aree di attività economica³².

Di particolare rilievo la previsione, contenuta nello schema di decreto legislativo, di precise condizioni e limiti per la costituzione di società a partecipazione pubblica, ovvero per il mantenimento in mano pubblica di quelle esistenti: entro un breve periodo dalla data di entrata in vigore del decreto, ciascuna Amministrazione pubblica è obbligata ad individuare quelle che devono essere alienate, in quanto non rientranti nelle categorie previste, ovvero prive dei requisiti e delle condizioni per poter operare economicamente sul mercato.

Merita di essere sottolineata, inoltre, la previsione di uno specifico obbligo di motivazione, per l'acquisizione di nuove partecipazioni societarie.

Ampia e dettagliata anche la disciplina in materia di *governance* e le iniziative da intraprendere in caso di crisi aziendale.

Con riferimento alla responsabilità per danno erariale, la giurisdizione della Corte dei conti viene limitata al solo caso del danno patrimoniale o non patrimoniale, subito dal socio pubblico, nonché a quello riferibile alla condotta dei rappresentanti degli Enti partecipanti che abbiano trascurato di esercitare i propri diritti di socio, pregiudicando il valore della partecipazione.

Al riguardo, va osservato, peraltro, che da tempo la giurisprudenza della Corte di cassazione ha riconosciuto la giurisdizione della Corte dei conti, con riferimento alle società *in house*, anche in relazione ai danni prodotti dagli amministratori al patrimonio della società. Ciò in quanto, nel caso delle società *in house*, non è effettivamente sussistente un rapporto di alterità con la pubblica amministrazione partecipante. Anche alla luce della citata giurisprudenza, andrebbe valutata la possibilità di un'ulteriore estensione della giurisdizione della Corte dei conti, che si caratterizza per l'obbligatorietà dell'azione, a fronte della mera eventualità di un giudizio civile lasciato all'autonoma iniziativa del soggetto danneggiato.

³¹ Approvato con delibera n. 2 del 2016.

³² Analizzando i dati per settori di attività emerge, infatti, che il settore che contribuisce in misura maggiore a determinare il saldo negativo è quello dei trasporti (-180 milioni), mentre sia le imprese attive nella "Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata" sia quelle del settore relativo alla "Fornitura di acqua; reti fognarie, attività di trattamento dei rifiuti e risanamento" registrano utili pari, rispettivamente, a 702 e a 348 milioni.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Strettamente connesso con il precedente, lo schema di decreto legislativo riguardante il riordino della disciplina dei servizi pubblici locali d'interesse economico generale. La normativa approvata interviene in modo profondo nel settore dell'offerta dei servizi pubblici, con lo scopo di sistematizzare la materia in un Testo Unico e rafforzare la gestione industriale, attraverso un modello *a rete di rilevanza economica*, prevedendo nuove forme di implementazione delle attività in capo agli enti di governo degli Ambiti territoriali ottimali.

L'obiettivo, come osservato nel citato Rapporto 2016 di coordinamento della finanza pubblica, è quello di favorire la creazione di un assetto organizzativo diffuso e coordinato, capace di sfruttare i legami costruiti con tutti gli operatori pubblici e privati che concorrono con la loro autonomia alla creazione di valore pubblico e delineare un ruolo per le Amministrazioni pubbliche, orientato all'esercizio di una alta attività di *governance* nell'ambito della funzione di arbitro di mercati regolamentati.

Relativamente allo schema di decreto legislativo concernente la responsabilità disciplinare per "falsa attestazione della presenza in servizio dei pubblici dipendenti", la Corte è stata chiamata il 16 maggio 2016 ad esprimere il proprio avviso presso le Commissioni riunite I (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni) e XI (Lavoro pubblico e privato) della Camera dei deputati.

In quella sede, la Corte ha preliminarmente sottolineato la piena rispondenza della normativa, finalizzata a colpire severamente il c.d. assenteismo fraudolento - attraverso una specifica disciplina sia delle fattispecie punibili, sia delle misure che le amministrazioni sono tenute a porre in essere in relazione ai fatti accertati - con il criterio direttivo contenuto nella legge delega di "*accelerare e rendere concreto e certo nei tempi di espletamento e di conclusione l'esercizio dell'azione disciplinare*".

La previsione della sospensione obbligatoria dal servizio, ha osservato la Corte, trova giustificazione nelle circostanze in cui è avvenuta la cognizione del fatto che dà causa alla sospensione, che semplifica fortemente la successiva istruttoria, favorendone, altresì, la più sollecita conclusione.

L'immediata sospensione del dipendente anche dallo "stipendio", prosegue la Corte, va ovviamente interpretata nel senso di non precludere la corresponsione di un assegno alimentare al dipendente sospeso.

La Corte ha manifestato, peraltro, perplessità sul ristretto termine di 30 giorni per la conclusione del procedimento disciplinare, insufficiente ad assicurare una completa trattazione del fatto, oltretutto per garantire il diritto di difesa dell'interessato.

Nella citata audizione, la Corte ha sottolineato, inoltre, che l'introduzione di una responsabilità amministrativa per danno all'immagine, in aggiunta a quella disciplinare, in deroga a quanto attualmente previsto dall'art. 17, comma 30-ter, DL n. 78 del 2009, che limita la fattispecie solo alle ipotesi di condanna definitiva in giudicato per uno dei delitti contro la Pubblica amministrazione, non sembra ricompresa nell'ambito oggettivo della delega. Così come, estranea alla delega, appare la previsione di una fattispecie di reato a carico dei dirigenti che omettano di avviare il procedimento disciplinare. Nei confronti di questi ultimi la sanzione disciplinare del licenziamento, uguale a quella comminata degli autori dell'illecito, potrebbe risultare non conforme ai criteri di ragionevolezza e proporzionalità.

L'ORGANIZZAZIONE

4. La revisione delle funzioni non fondamentali delle Province

Il processo di riordino delle funzioni non fondamentali³³ esercitate dalle Province, avviato con la legge n. 56 del 2014, si è completato nella primavera del 2016³⁴.

Alcune Regioni, infatti, in una prima fase avevano legiferato in modo generico, fissando i principi ed i criteri direttivi, rimandando a successivi provvedimenti il completamento dell'operazione³⁵.

Per favorire un'accelerazione del processo, il DL n. 78 del 2015 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali), all'art. 7 comma 9-*quinquies*, stabiliva che le Regioni che non avessero provveduto entro il 31 ottobre 2015 al riordino della materia, avrebbero dovuto versare a ciascuna Provincia una somma corrispondente alle spese sostenute per l'esercizio delle funzioni non fondamentali³⁶. Ciò ha determinato una accelerazione nell'approvazione delle leggi regionali, che si è completato con l'approvazione il 10 maggio 2016 di una ulteriore legge regionale da parte della Regione Puglia, in fase di pubblicazione.

Le leggi approvate dalle Regioni seguono, peraltro, schemi diversi e delineano differenti modelli ordinamentali. Solo in limitati casi si è verificata un'effettiva ridefinizione anche sul piano operativo, delle modalità di esercizio delle funzioni non fondamentali delle Province. Molte Regioni, di fatto, si sono limitate a delegare l'esercizio delle funzioni ai nuovi enti di area vasta, tramite la modalità organizzativa dell'avvalimento del personale trasferito alle Regioni.

Va segnalata la legge regionale dell'Emilia-Romagna che delinea un'organica riforma di sistema, attraverso un modello partecipato, basato sulla concertazione da attuare attraverso tavoli interistituzionali di confronto con gli Enti di area vasta e con i Comuni.

Resta tuttora indefinito il quadro per il concreto esercizio delle funzioni e del loro finanziamento con riferimento alla Calabria e alla Campania.

La tavola 5 riassume il contenuto delle leggi regionali emanate, in attuazione della c.d. legge "Del Rio".

³³ Ai sensi dell'art. 1, comma 85 della legge n. 56 del 2014, le Province, quali Enti con funzioni di area vasta, esercitano le seguenti funzioni fondamentali:

- a) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza;
- b) pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente;
- c) programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale;
- d) raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli Enti locali;
- e) gestione dell'edilizia scolastica;
- f) controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale. Le seguenti ulteriori funzioni fondamentali sono attribuite dal successivo comma 86 alle Province con forte presenza di territorio montano:

- a) cura dello sviluppo strategico del territorio e gestione di servizi in forma associata in base alle specificità del territorio medesimo;
- b) cura delle relazioni istituzionali con Province, Province autonome, Regioni, Regioni a statuto speciale ed Enti territoriali di altri Stati, con esse confinanti e il cui territorio abbia caratteristiche montane, anche stipulando accordi e convenzioni con gli enti predetti.

³⁴ Per una più approfondita disamina delle diverse fasi attuative del predetto processo di riordino si rinvia alla deliberazione n. 8 del 22 febbraio 2016, contenente, tra l'altro, ampi riferimenti alla giurisprudenza della Corte costituzionale.

³⁵ Fra i passaggi più significativi del percorso di riordino vanno rammentati la Conferenza Unificata dell'11 dicembre 2014 (in cui è stato siglato l'accordo sulla individuazione delle funzioni delle province da trasferire agli altri livelli di governo) e il dPCM 26 settembre 2014 (concernente i criteri specifici per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie umane strumentali organizzative connesse con l'esercizio delle funzioni provinciali). Successivamente, è intervenuta la circolare n. 1 del 29 gennaio 2015 del Ministro per la semplificazione e la Pubblica amministrazione e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, che ha individuato le linee guida per l'attuazione delle disposizioni in materia di personale ed altri profili connessi al riordino delle funzioni delle Province delle Città metropolitane.

³⁶ Il citato DL 78 del 2015 prevede, inoltre, specifici criteri per il ricollocamento del personale addetto ai servizi per l'impiego. Nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni del 5 novembre 2015, è stata affrontata la tematica relativa al riordino delle funzioni di polizia locale (e del relativo personale).

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

TAVOLA 5

REGIONI A STATUTO ORDINARIO	LEGGI REGIONALI DI RIORDINO DELLE FUNZIONI NON FONDAMENTALI	
ABRUZZO	Legge Regionale 20 ottobre 2015, n. 32 "Disposizioni per il riordino delle funzioni amministrative delle Province in attuazione della legge 56/2014."	Confermate alla Provincia le funzioni attuali, salvo deroghe a favore dei Comuni. Viene introdotta l'obbligatorietà per le Province di esercizio associato delle funzioni amministrative al fine di assicurare l'uniformità ed il miglioramento dei servizi erogati ai cittadini nonché l'integrazione delle politiche sociali territoriali ed economiche.
BASILICATA	Legge Regionale 6 novembre 2015, n. 49 "Disposizioni per il riordino delle funzioni provinciali in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 s.m.i."	Le Province esercitano funzioni amministrative e di programmazione quali enti di area vasta nelle materie di propria competenza.
CALABRIA	Legge regionale 22 giugno 2015, n. 14 "Disposizioni urgenti per l'attuazione del processo di riordino delle funzioni a seguito della legge 7 aprile 2014, n. 56"	La Regione riassume, nell'ambito delle proprie competenze amministrative, le funzioni già trasferite alle Province sulla base della L.r. 12 agosto 2002, n. 34 e s.m.i. Le funzioni connesse alle materie agricoltura, caccia e pesca e formazione professionale sono direttamente esercitate dalla Regione.
CAMPANIA	Legge Regionale 9 novembre 2015 n. 14 "Disposizioni sul riordino delle funzioni amministrative non fondamentali delle province in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 e della legge 23 dicembre 2014, n. 190"	Confermate in capo alla Città metropolitana di Napoli i compiti e le funzioni già svolte dalla Provincia. Sono riassorbite dalle Regioni le funzioni esercitabili in modo unitario sull'intero territorio ed incompatibili con la nuova fisionomia degli enti di area vasta, escluse le funzioni operative e gestionali.
EMILIA-ROMAGNA	Legge regionale 30 luglio 2015 n. 13 "Riforma del sistema di governo regionale e locale e disposizioni su Città metropolitana di Bologna, Province, Comuni e loro Unioni"	Viene attuato il riordino delle funzioni e viene definito un nuovo modello di governance territoriale per la Regione, la Città metropolitana di Bologna, le Province, i Comuni e le loro Unioni. Si prevede la riallocazione delle funzioni per ciascuna settore organico di materia (ambiente, difesa del suolo e della costa, protezione civile, trasporti e viabilità, agricoltura, caccia e pesca, attività produttive, commercio e turismo, istruzione e formazione professionale, lavoro, cultura, sport e giovani, sanità e politiche sociali) tra i vari soggetti.
LAZIO	Legge regionale 31 Dicembre 2015, n. 17 "Legge di stabilità regionale 2016" (cfr. articoli 7-8-9)	Le funzioni vengono confermate, attraverso una riallocazione rinviando a successivi provvedimenti per il trasferimento delle ulteriori funzioni. Materie oggetto di riordino: politiche sociali, sport, polizia locale, sviluppo economico, governo del territorio, turismo, agricoltura, caccia e pesca.
LIGURIA	Legge regionale 10 Aprile 2015 n. 15 "Disposizioni di riordino delle funzioni conferite alle province in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56"	La Regione riacquisisce le competenze in materia di difesa suolo, formazione, professionale, turismo, caccia e pesca. Le funzioni fondamentali indicate dalla L. n. 56/2014 sono affidate alle Province escludendo dall'ambito di applicazione le funzioni di polizia locale, centri per l'impiego, le funzioni relative alle politiche attive del lavoro in ottemperanza a quanto sancito in conferenza unificata in data 11 settembre 2014.
LOMBARDIA	Legge Regionale 8 luglio 2015, n. 19 "Riforma del sistema delle autonomie della Regione e disposizioni per il riconoscimento della specificità dei territori montani in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56"	Conferma le funzioni già conferite in capo alle Province fatta eccezione per: agricoltura, caccia e pesca. Sono trasferite, altresì, alla Città metropolitana di Milano le funzioni già conferite alla Provincia, ulteriori rispetto a quelle fondamentali previste dalla Del Rio.
MARCHE	Legge regionale 3 aprile 2015, n. 13 "Disposizioni per il riordino delle funzioni amministrative esercitate dalle Province"	Viene attuato il trasferimento di funzioni dalle Province alla Regione nelle materie assegnate alla competenza legislativa regionale (trasporto pubblico locale, turismo, protezione civile, difesa suolo, caccia e pesca mercato del lavoro, formazione professionale, servizi sociali, farmacie, artigianato e industria).
MOLISE	Legge Regionale 10 dicembre 2015, n. 18 "Disposizioni di riordino delle funzioni esercitate dalle Province in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56"	Conferma le funzioni precedentemente affidate alle Province con particolare riferimento a quelle indicate dall'art. 1, co. 89, della legge n. 56/2014. Fa rinvio a successive leggi per il trasferimento delle ulteriori funzioni non fondamentali.
PIEMONTE	Legge Regionale 29 ottobre 2015, n. 23 "Riordino delle funzioni amministrative conferite alle Province in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56."	Conferma la titolarità delle funzioni non fondamentali svolte dalle Province e per quanto riguarda la Città metropolitana di Torino conferma le funzioni già assegnate alla Provincia. La riallocazione delle funzioni è demandata altresì a futuri interventi legislativi, senza prevedere alcuna scadenza temporale.
PUGLIA*	Legge regionale 30 ottobre 2015, n. 31 "Riforma del sistema di governo regionale e territoriale"	La legge conferma in capo alle Province ed alla Città metropolitana di Bari le funzioni fondamentali già conferite alle stesse dalle normative regionali vigenti. Le funzioni non fondamentali di competenza della Regione sono esercitate, in forma associata, dai Comuni, altre funzioni non fondamentali sono riassegnate alla Regione. Le funzioni in materia di politiche attive del lavoro e di formazione professionale continuano ad essere esercitate dalle Province.
TOSCANA	Legge regionale 3 marzo 2015 n. 22 "Riordino delle funzioni provinciali e attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56. Modifiche alle leggi regionali 32/2002, 67/2003, 41/2005, 68/2011, 65/2014"	Le funzioni svolte dalle Province non vengono confermate ma riallocate con elencazione puntuale delle funzioni trasferite ai Comuni (turismo, sport, tenuta albi terzo settore, forestazione, alla Città metropolitana di Firenze (turismo, sport, tenuta albi terzo settore, forestazione), o alla Regione alla quale tornano agricoltura, caccia e pesca, orientamento e formazione del personale, ambiente, energia, strade regionali, VIA) Cfr. articoli 2 e 4 la l. reg. all'art. 5 detta disposizioni transitorie in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive.
UMBRIA	Legge regionale 2 aprile 2015, n. 10 "Riordino delle funzioni amministrative regionali, di area vasta, delle forme associative di Comuni e comunali - Conseguenti modificazioni normative"	Le funzioni già svolte dalle Province sono riallocate alle Regioni unitamente a quelle relative alle politiche attive del lavoro e alla formazione professionale. Le funzioni relative a turismo e politiche sociali sono conferite alla gestione associata dei Comuni. Sono conferite alle nuove Province funzioni in materia di ambiente, trasporti, viabilità regionale, controllo e vigilanza impianti termici e funzioni amministrative relative al lago Trasimeno.
VENETO	Legge Regionale 29 ottobre 2015, n. 19 "Disposizioni per il riordino delle funzioni amministrative provinciali"	Conferma le funzioni già conferite dalla legge regionale in capo alle nuove Province e rinvia a successive leggi di riordino l'individuazione delle funzioni da riallocare in capo alla Regione ed agli enti locali da adottarsi entro dodici mesi. La riallocazione delle funzioni in capo agli enti locali in forma singola o associata è rinviata a successivi d.d.l.

* Il 10 maggio 2016 la Regione Puglia ha approvato la legge regionale "Disposizioni per il completamento del processo di riordino previsto dalla L.R. 31/2015", in fase di pubblicazione.
Fonte: elaborazioni Corte dei conti.

Il trasferimento del personale in servizio presso le Province ed adibito all'esercizio delle funzioni non fondamentali, è stato probabilmente uno dei passaggi più difficili e critici della riforma, in quanto ha interessato oltre 20 mila persone. Si tratta della più grande operazione di mobilità di personale mai avvenuta nel nostro Paese che dovrebbe concludersi nei prossimi mesi, con la completa ricollocazione di tutti gli interessati³⁷.

³⁷ Alla positiva conclusione della vicenda relativa alla mobilità del personale delle Province ha concorso anche l'auspicata emanazione del dPCM 26 giugno 2015, contenente le tabelle di equiparazione fra i diversi livelli economici dei comparti di contrattazione del settore pubblico. Il citato dPCM contiene anche i criteri per

L'ORGANIZZAZIONE

Ciò dovrebbe consentire il risandersi della capacità assunzionale degli Enti locali e delle amministrazioni centrali interessate, bloccati fino alla definitiva conclusione del predetto processo.

La seguente tavola da atto dei diversi passaggi di tale percorso.

TAVOLA 6

RIALLOCAZIONE DEI DIPENDENTI DELLE PROVINCE E DELLE CITTÀ METROPOLITANE
LEGGE N. 56 DEL 2014

	Province	29.707
	Città metropolitane	11498
	Totale personale ante riforma	41.205
Collocamenti a riposo	Pensionamenti al 31 luglio 2015	1.312
	Dipendenti con requisiti di pensionamento al 31/12/2016	2.889
Dipendenti ricollocati	Presso le regioni	5.575
Dipendenti in comando	Assegnati ad altre istituzioni	328
	Cessazioni per mobilità	741
Interessati dai processi di mobilità	I° bando mobilità Giustizia	1.000
	II° bando mobilità Giustizia	92
	Dipendenti in mobilità generale collocati sul portale PA*	1.957
Dipendenti Centri per l'impiego	Accordo quadro tra Governo, Regioni e Province del 30/7/2015	5.337
	Totale riduzione personale ex Province	19.231
	Totale personale post riforma	21.974

* Posti disponibili (offerta mobilità da Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato): 3.149
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dal Dipartimento per gli affari regionali

Al 31 dicembre 2015 erano in servizio presso le Province 41.205 dipendenti, di questi 4.201 sono cessati o cesseranno dal servizio entro la fine del 2016.

I dipendenti ricollocati presso le Regioni sono stati 5.575.

Ulteriori 1.110 unità di personale dovrebbero essere trasferite nell'ambito dei cosiddetti bandi di mobilità giustizia, per sopperire alle carenze di organico degli uffici giudiziari dei territori interessati. 5.337 sono i dipendenti dei centri per l'impiego, che dovrebbero trovare una definitiva ricollocazione nell'ambito del processo di riordino delle politiche attive del lavoro e dell'istituzione dell'ANPAL.

Al termine della complessa operazione, restano dunque da ricollocare circa 2.000 dipendenti inseriti nel portale mobilità della Pubblica amministrazione. Al riguardo, l'offerta di posti disponibili da parte di Amministrazioni statali centrali e periferiche è pari a 3.149, anche se non sempre vi è coincidenza tra questi ultimi e la sede di attuale servizio dei destinatari.

In conclusione, il personale in servizio presso le province ha subito un calo di oltre 19.000 unità, riducendosi a circa 22.000 unità, che dovrebbero supportare a regime l'esercizio delle funzioni fondamentali dei nuovi Enti di area vasta e delle Città metropolitane.

l'inquadramento del personale in mobilità. Di rilievo il fatto che, nei casi di mobilità obbligatoria, i dipendenti trasferiti mantengono il trattamento economico più favorevole solo limitatamente alle voci fisse e continuative.

PAGINA BIANCA

FONDI DI ROTAZIONE E GESTIONI FUORI BILANCIO

FONDI DI ROTAZIONE E GESTIONI FUORI BILANCIO A
SOSTEGNO DELLE POLITICHE PUBBLICHE**Considerazioni di sintesi**

1. Fondi di rotazione e gestioni fuori bilancio: *1.1. Premessa; 1.2. Inquadramento normativo; 1.3. L'Allegato conoscitivo al disegno di legge di bilancio dello Stato per il triennio 2016-2018*

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. Artigiancassa S.p.A.; 2.1.1. Fondo rotativo per la concessione di crediti finanziari ai Paesi in via di sviluppo; 2.1.2. 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 immissioni dei gas ad effetto serra (Fondo Kyoto); 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 temporanea di partecipazioni di minoranza nel capitale di rischio di piccole e medie imprese; 2.11.2. Fondo per la concessione di anticipazioni finanziarie per l'acquisizione di partecipazioni temporanee e di minoranza nel capitale di rischio di imprese*

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

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; 3.9. *C.D.P. Investimenti S.g.r.*; 3.9.1. Fondo Piano nazionale edilizia abitativa (Articolo 2, dPCM del 16/07/2009); 3.10. *ISMEA - Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo Alimentare*; 3.10.1. Fondo per l'imprenditorialità in agricoltura; 3.11. *Banca del Mezzogiorno - MedioCredito Centrale S.p.A.*; 3.11.1. Fondo centrale di garanzia per PMI; 3.11.2. Fondo legge n. 295/1973 - settore interno; 3.11.3. Integrazione somme per mutui alle imprese danneggiate dalle alluvioni del novembre 1994; 3.11.4. Rifiinanziamento del fondo per il concorso statale nel pagamento degli interessi (eventi alluvioni del 1994); 3.11.5. 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; 3.11.6. Reintegro fondi di garanzia costituiti da Consorzi di garanzia fidi; 3.11.7. 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); 3.12. *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

FONDI DI ROTAZIONE E GESTIONI FUORI BILANCIO

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; 3.14. *Artigiancassa*; 3.14.1. 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; 3.14.2. Fondo di garanzia Artigiancassa; 3.14.3. 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; 3.15. *Invitalia - Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A.*; 3.15.1. Fondo per il salvataggio e la ristrutturazione delle imprese in difficoltà; 3.15.2. Promozione del lavoro autonomo nelle Regioni del Mezzogiorno - Progetto Fertilità; 3.16. *Cassa conguaglio GPL*; 3.16.1. Fondo per la ristrutturazione della rete di distribuzione dei carburanti; 3.17. *Commissari Governativi*; 3.18. *ISA - Istituto per lo Sviluppo Agroalimentare S.p.A. (oggi ISMEA)*; 3.18.1. Contratti di filiera.

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 sul 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.

In quanto operano in deroga ai principi di integrità, universalità ed unità del bilancio, tali gestioni trovano giustificazione solo 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.

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 2016-2018 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 effettua la prima ricognizione dopo la circolare RGS n. 29 del 2004, emerge *per tabulas* la rilevanza del fenomeno, sia con riferimento al numero delle gestioni fuori bilancio, che alle risorse gestite con tali modalità *extra ordinem*, nonostante il reiterato disfavore del legislatore per il ricorso a tale tipologia gestoria.

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 dettati dall'articolo 81 della Costituzione.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

La problematica è stata più volte evidenziata dalla Corte¹, anche recentemente², rilevando, nel contempo, che *“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”*.

Si ritiene, infine, necessario segnalare la necessità di una più approfondita analisi da parte della Ragioneria Generale dello Stato anche in merito alla legittimità della permanenza in essere di tutte le attuali gestioni fuori bilancio alla luce dei criteri espressi dalla normativa vigente (anche, da ultimo, dal d.lgs. n. 90 del 2016) e dalle pronunce di questa Corte, operando, nel contempo, un’analisi della natura e del meccanismo operativo di ciascuna gestione.

Venendo, poi, all’esame complessivo e comparativo dei fondi di seguito singolarmente considerati³, sono state individuate gestioni, che da anni non hanno effettuato erogazioni di risorse o le hanno effettuate in misura non significativa rispetto alla dotazione disponibile, il che induce a ritenerne esaurito lo scopo o ad affrontare le potenziali difficoltà che la mancata movimentazione fa presumere.

¹ Cfr. per tutte Corte dei conti - Relazione quadrimestrale sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri maggio agosto 2014: *“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 attingono 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. Da questo punto di vista potrebbe essere d’aiuto l’esercizio delle deleghe di cui agli articoli 40 e 42 della legge di contabilità, i cui termini risultano più volte prorogati (da ultimo alla fine del corrente anno) ed uno dei cui obiettivi è quello di un ammodernamento dei passaggi contabili di gestione della spesa all’interno del bilancio dello Stato. 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 principio dell’universalità di bilancio, anch’esso correlato, dalla legge di contabilità, con i profili attuativi dell’art. 81 Cost.”*.

² Corte dei conti, Sezioni riunite in sede consultiva, parere 1/2016/CONS del 14 marzo 2016: *“...Nella formulazione del nuovo art. 44-ter, in tema di progressiva soppressione delle gestioni fuori bilancio, si fanno salve quelle esistenti per legge (ed altre), il che è in linea con la legge delega. Rimane però il problema di dare attuazione alla menzionata legge cd. “rinforzata” n. 243 del 2012 (cfr. art. 15, comma 8), in ordine al 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”*.

³ Sono a tal fine predisposti tre Allegati: L’Allegato 1 - *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 - e l’Allegato 2 - Gestioni fuori bilancio ed altri fondi riconducibili all’art. 24 della legge n. 559 del 1993 - riportano i saldi finanziari al 1 gennaio ed al 31 dicembre 2015 e l’indicazione delle movimentazioni nell’esercizio 2015 delle gestioni fuori bilancio incluse nell’Allegato al disegno di legge di bilancio 2016, ponendo a confronto i dati comunicati dai gestori con quelli comunicati da RGS ed evidenziando, ove presenti, i disallineamenti; l’Allegato 3 riporta i dati finanziari al 1 gennaio ed al 31 dicembre 2015 dei fondi non inclusi nell’Allegato al disegno di legge di bilancio 2016 (cfr. anche il capitolo “L’ordinamento contabile”).*