

La società viene incaricata, inoltre, di realizzare la Carta elettronica per i neo diciottenni del 2016 e la Carta elettronica per l'aggiornamento e la formazione del docente di ruolo delle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado³⁸.

In conclusione, si può osservare come il modello dei servizi ancillari, tipico del settore delle imprese private di produzione di servizi, si sia diffuso con adattamenti e soluzioni organizzative derivanti dalla specificità dei servizi offerti, anche all'ambito delle Amministrazioni pubbliche dove tutti gli *input* consumati dalle società strumentali per lo svolgimento delle loro attività sono considerati spese delle Amministrazioni controllanti.

Il fatto che le società così individuate abbiamo come oggetto prevalente (almeno per l'80 per cento del fatturato) prestazioni di servizi strumentali all'esercizio delle funzioni pubbliche attribuite all'Amministrazione controllante, nonché il vincolo dell'integrale versamento degli utili nel bilancio dello Stato, non impedisce di considerarle vere e proprie imprese. In altri termini, la condizione che giustifica il ricorso al modello societario dovrebbe essere che l'obiettivo generale di finanza pubblica di equilibrio dei conti, non pregiudichi le necessarie politiche aziendali di investimento sia in infrastrutture tecnologiche sia in personale altamente specialistico, necessari ad assicurare alle Amministrazioni pubbliche servizi allineati ai migliori standard internazionali.

³⁸ Per ciò che concerne altri ambiti di attività si segnala che sono proseguite le attività relative ai seguenti ulteriori rapporti contrattuali: - Accordo di servizio, valido fino a tutto il 31 dicembre 2018, con l'AgID per i servizi di conduzione infrastrutturale del CED, ospitato in Sogei; - Accordo di servizio, valido fino al 2017, con Geoweb S.p.A. per il servizio di *housing* dell'infrastruttura tecnica di esercizio di Geoweb, attivato a fine 2014; - Accordo di Servizio, fino a tutto il 2017, con la Corte dei conti per la messa a disposizione di un locale CED predisposto per ospitare le infrastrutture ed i sistemi per i quali Sogei è impegnata a erogare specifici servizi di conduzione. Sogei ha, inoltre, predisposto un progetto di trasformazione digitale del sistema Noi PA, approvato dall'Agenzia per la coesione territoriale che ne ha garantito il finanziamento. La realizzazione del programma *Cloudify* NoiPA consentirà di disporre, in prospettiva, di un sistema unico di gestione pubblico italiano.

PAGINA BIANCA

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

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

Premessa

1. Il controllo preventivo di legittimità: *1.1. L'attività svolta nel 2016 e nei primi mesi del 2017*

2. Altri profili del controllo preventivo di legittimità

3. Il controllo successivo di legittimità.

Parte II - IL CONTROLLO SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI

Premessa

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

2. L'attività svolta nel 2016 e nei primi mesi del 2017 nei diversi settori:

2.1. Le entrate; 2.2. Le risorse destinate alle infrastrutture strategiche e ai trasporti; 2.3. Le risorse destinate alla tutela dell'ambiente; 2.4. Le risorse per interventi di solidarietà sociale; 2.5. Le risorse destinate ai beni culturali; 2.6. Gli interventi a sostegno di settori economici; 2.7. Gli acquisti di beni e servizi; 2.8. La gestione del patrimonio dello Stato; 2.9. L'organizzazione amministrativa e le autorità amministrative indipendenti

3. Gli esiti del controllo e i principi affermati dalla Sezione

4. Le attività di monitoraggio

Nel presente capitolo sono sinteticamente esposte le risultanze dei controlli di legittimità (Parte I) e quelli sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato (Parte II) svolti nel 2016 e che intendono offrire un quadro di insieme delle tematiche principali che hanno connotato l'attività della Corte, organo garante dell'equilibrio economico finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive.

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

Premessa

Il controllo preventivo e successivo di legittimità della Corte dei conti è esercitato, ai sensi dell'art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, dagli Uffici della Sezione centrale di controllo di legittimità, sugli atti della Presidenza del Consiglio dei ministri e dei Ministeri e, dalle Sezioni regionali di controllo, sugli atti adottati dalle articolazioni delle Amministrazioni centrali aventi sede nel territorio¹.

La risoluzione di eventuali questioni di massima di particolare importanza può essere deferita dal Presidente della Corte dei conti, qualora ne ravvisi i presupposti, ai sensi dell'art. 3, comma 3, del Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo², all'adunanza generale della Sezione centrale del controllo di legittimità, integrata per l'occasione da tutti i consiglieri delegati delle Sezioni regionali di controllo.

1. Il controllo preventivo di legittimità

La legge 14 gennaio 1994, n. 20, ha notevolmente ridimensionato le tipologie di atti sottoponibili a controllo preventivo di legittimità, prevedendone una elencazione tassativa all'art. 3.

Resta dunque rimessa al Legislatore ogni valutazione in ordine alla necessità di ampliare o restringere l'ambito del controllo preventivo di legittimità della Corte a determinate categorie di atti, in relazione alle finalità e al rilievo finanziario che possono rivestire in un determinato periodo storico. Si rinvia all'allegato 1 per un approfondimento sulle principali novità legislative intervenute, al riguardo, nel 2016.

In ogni caso, l'art. 3, comma 1, lett. l), della citata legge n. 20 del 1994 prevede che il Presidente del Consiglio dei ministri possa richiedere o che la stessa Corte dei conti deliberi di assoggettare temporaneamente a controllo preventivo determinati atti in relazione a situazioni di diffusa e ripetuta irregolarità rilevate in sede di controllo successivo³.

Nel marzo del 2017, la Presidenza del Consiglio dei ministri ha presentato alla Corte dei conti la richiesta di sottoporre al controllo preventivo di legittimità gli accordi sottoscritti, ai sensi dell'art. 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, dal Commissario straordinario del Governo per la realizzazione degli interventi infrastrutturali e di sicurezza connessi alla Presidenza italiana del gruppo di Paesi più industrializzati (G7)⁴.

Analoghe richieste sono state presentate sin dal 2009 dal Presidente della Regione siciliana, su mandato della Giunta Regionale, per la sottoposizione a controllo preventivo degli atti e dei provvedimenti, opportunamente individuati, derivanti dall'attuazione dei Fondi europei per il periodo di programmazione 2007-2013 e 2014-2020, al fine di assicurare uniformità nelle modalità di *governance* e nelle regole per la gestione, il monitoraggio ed il controllo dei programmi comunitari e di quelli attuativi dei Fondi europei⁵. La Sezione territoriale di controllo

¹ Le funzioni di coordinamento dell'intera attività, svolta sia in sede centrale sia in sede regionale, sono attribuite al Presidente della Sezione centrale di controllo di legittimità.

² Sezioni Riunite, delibera n. 14 del 2000 e ss.mm e ii.

³ La norma rimette, in particolare, alle Sezioni riunite della Corte dei conti la possibilità, con deliberazione motivata, di stabilire che singoli atti di notevole rilievo finanziario, individuati per categorie ed Amministrazioni statali, siano sottoposti all'esame della Corte per un periodo determinato. La Corte può chiedere il riesame degli atti entro quindici giorni dalla loro ricezione, ferma rimanendone l'esecutività. Le Amministrazioni trasmettono gli atti adottati a seguito del riesame alla Corte dei conti, che ove rilevi illegittimità, ne dà avviso al Ministro.

⁴ Il Commissario straordinario, in particolare, ha il compito di assicurare la definizione, la progettazione, e la predisposizione delle iniziative finalizzate alla realizzazione e all'adeguamento delle infrastrutture necessarie e strumentali allo svolgimento degli eventi connessi alla Presidenza Italiana. Inoltre, esercita le stesse funzioni quanto alla definizione, progettazione e predisposizione degli apparati e delle dotazioni necessarie strumentali ad assicurare la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica per gli stessi eventi, nonché, al conseguimento della disponibilità di beni, servizi e forniture, necessari e strumentali agli interventi in questione.

⁵ Sezione del controllo per la Regione siciliana, delibere n. 92 del 2009, n. 203 del 2016 e n. 6 del 2017.

ha ritenuto che “la richiesta deve riguardare le medesime categorie di atti per i quali, a regime, la vigente normativa prevede già il controllo preventivo di legittimità”, che, nel caso preso in esame, si riferiva a “tutti gli atti amministrativi, a carattere generale e particolare, adottati dal governo regionale e dall’Amministrazione regionale in adempimento degli obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione Europea”, tenuto conto dell’interpretazione fornita dalla Sezione centrale di controllo, nel senso che “sono soggetti a controllo preventivo di legittimità non solo gli atti terminali di procedimenti di realizzazione di programmi di spesa (atti generali), ma anche quelli con cui – ad esempio – si dispone il finanziamento di singole opere pubbliche o la concessione di contributi per specifiche iniziative (atti particolari)”, rimanendo esclusi da detto controllo “gli atti meramente esecutivi delle iniziative ammesse a finanziamento o contributo, cioè gli atti di liquidazione della spesa e quelli di ordinazione dei pagamenti”⁶.

Con riguardo alle fattispecie sottoposte a controllo preventivo, va in ogni caso ricordato come gli Uffici di controllo abbiano più volte chiarito che le diverse fattispecie da qualificare assoggettabili a controllo, vanno individuate avendo riguardo alla sostanza degli atti, indipendentemente dal *nomen juris* agli stessi attribuito.

Il procedimento di controllo soggiace ad un periodo massimo di durata, generalmente di 60 giorni, non derogabile. Prevede, in ogni caso, in relazione ad eventuali esigenze istruttorie, un periodo di sospensione che, con evidente finalità acceleratoria, non può complessivamente superare i trenta giorni. L’inutile decorso del termine assegnato all’Amministrazione per la risposta alle richieste di chiarimenti comporta il deferimento “allo stato degli atti” alla Sezione dell’esame delle questioni di legittimità emerse in sede istruttoria, affinché il procedimento possa utilmente concludersi con una pronuncia collegiale⁷.

Significativi sono stati gli interventi negli anni della Corte costituzionale sulla possibilità, per la Corte dei conti, di sollevare questioni di legittimità costituzionale nell’ambito di questo tipo di controllo. Si rinvia per un approfondimento all’allegato 2.

Il mancato invio a controllo preventivo degli atti o la mancata ammissione a visto e conseguente registrazione del provvedimento espone in ogni caso le Amministrazioni interessate ad operare sotto la propria esclusiva responsabilità.

1.1. L’attività svolta nel 2016 e nei primi mesi del 2017

Si deve rilevare che il coinvolgimento della Sezione centrale sugli atti di Governo e delle Amministrazioni dello Stato e delle Sezioni regionali di controllo riguarda un numero limitato di provvedimenti, in quanto l’attività svolta dagli Uffici di controllo, di norma, è già di per sé funzionale a evitare che le Pubbliche amministrazioni adottino provvedimenti non conformi a legge.

Ciò può significare che anche atti di maggior rilievo possano trovare il loro momento di chiusura in fase non collegiale - con il visto del magistrato istruttore e del Consigliere delegato - senza dunque avere evidenza in deliberazioni.

Sotto il mero profilo quantitativo, nel 2016, complessivamente sono pervenuti al controllo preventivo di legittimità, degli Uffici di controllo centrali, circa 23 mila provvedimenti e al controllo delle Sezioni regionali circa 9 mila atti, di cui risultano formulati rilievi istruttori per 250 provvedimenti. Gli atti definiti, tenuto conto di quelli per i quali, al 1 gennaio 2016, non si era concluso il procedimento di controllo, sono stati oltre 24 mila. I rilievi istruttori, formulati a livello centrale, sono stati oltre 1.800.

Le deliberazioni adottate dalla Sezione centrale nel 2016 e nei primi mesi del 2017 attengono prevalentemente alle delibere CIPE e al conferimento di incarichi dirigenziali.

Di seguito, viene riportata una sintesi delle principali deliberazioni distinte per argomento.

⁶ Sez. centr. contr. legittimità sugli atti del Governo e dell’Amministrazione dello Stato, deliberazione n. 32 del 18 aprile 2000.

⁷ V. Sez. centr. contr. leg., Del. nn. 9 del 2001/P e 10 del 2001/P.

Opere pubbliche

Utilizzo delle risorse del Fondo revoche

In materia di opere pubbliche di competenza statale, con particolare riguardo all'utilizzazione di risorse revocate, ai sensi dell'art. 13, comma 1, del DL 23 dicembre 2013, n. 145 ed affluite al "Fondo revoche" istituito dall'art. 32, comma 6, del DL 6 luglio 2011, convertito dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, è stato affermato che l'utilizzo delle risorse del Fondo revoche è ammesso solo per gli interventi "immediatamente cantierabili", ai sensi del comma 4 del cennato DL n. 145 del 2013.

Progettazione e realizzazione delle opere strategiche

In materia di qualificazione dei requisiti idonei a definire come "strategico" un intervento strutturale, che preveda anche in maniera significativa l'acquisto di materiale, è stato affermato che non è conforme alle disposizioni di cui alla legge 21 dicembre 2001, n. 443 (c.d. "Legge Obiettivo") la delibera CIPE con la quale si prevede l'acquisto di materiale rotabile da impiegare sulla linea storica, rinviando a data da destinarsi i lavori infrastrutturali da eseguire sulla tratta ferroviaria Bologna-Portomaggiore.

Proroga della dichiarazione di pubblica utilità

In occasione dell'esame di una delibera CIPE concernente la proroga della dichiarazione di pubblica utilità per i lavori relativi al collegamento autostradale di connessione tra le città di Brescia e Milano – BREBEMI e di altra delibera CIPE concernente il progetto definitivo dell'interconnessione A35-A4 – si è preso atto dell'avvenuto perfezionamento dell'efficacia di un (nuovo) terzo atto aggiuntivo che ha consentito di superare i dubbi di legittimità sollevati in ordine a profili di incertezza sulla copertura finanziaria dei provvedimenti deferiti all'esame collegiale⁸.

Attività contrattuale

Acquisizione di beni e servizi complementari

In materia di attività contrattuale delle Pubbliche amministrazioni, si è osservato che il sistema contrattualistico pubblico in materia di acquisizione di beni e servizi è caratterizzato dal rispetto dei principi, di derivazione comunitaria, della trasparenza, della concorrenza e della parità di partecipazione. In particolare, si è rilevato che il ricorso ad affidamenti diretti senza il preventivo confronto competitivo va consentito nei limitati casi espressamente previsti dalla legge, le cui disposizioni in quanto derogatorie di principi generali, comunitari e nazionali, sono di stretta interpretazione e la loro applicazione va, pertanto, puntualmente verificata.

Si è ritenuto non conforme a legge il decreto approvativo di un contratto stipulato ai sensi dell'art. 57, comma 5, lett. a), del d.lgs. n. 163 del 2006, in assenza di dimostrazione del rapporto di complementarità "qualificata", attraverso adeguata motivazione, dei nuovi servizi rispetto a quelli originari, nonché della stretta necessità, a fronte della loro separabilità, per l'esecuzione dei primi.

Quinto d'obbligo

In materia di acquisizione di beni e servizi, si è ribadito che in corso di esecuzione del contratto, l'aumento (o la diminuzione) delle prestazioni fino a concorrenza del quinto del prezzo dell'appalto, alle stesse condizioni del contratto, pone in essere verosimilmente un atto "a struttura unilaterale" che però non comporta alcun regolamento di un nuovo rapporto giuridico, dato che il contratto originario rimane immutabile nel suo contenuto dispositivo sottoscritto dalle parti, salvo che per l'incremento (o decremento) della quantità della prestazione (deliberazione n. 163 del 1995). Trattasi di un vincolo cui l'appaltatore è obbligato *ex lege*, dovendosi dare

⁸ Delibere nn. 12 del 2016 e 13 del 2016.

prevalenza alle esigenze di pubblico interesse non comportanti modifiche e/o integrazioni al contratto principale al quale si riferiscono. Diversamente, è da ritenere, che sono soggetti a controllo preventivo tutti gli atti modificativi e/o integrativi che comportano esercizio dello *ius variandi* con riferimento agli elementi essenziali del contratto originario già, a sua volta, sottoposto a controllo⁹.

Affidamento concorrenziale di concessione di servizi

In materia contrattuale, si è ritenuto che la qualificazione del contratto come concessione, contrariamente a quanto praticamente sostenuto dall'Amministrazione, non comporta l'esonero dalle regole in materia di contratti pubblici, attualmente previste dal d.lgs. n. 50 del 2016, ma solo l'applicazione di un regime normativo semplificato. L'affidamento a privati di una concessione di servizi è, quindi, subordinata alle ordinarie procedure competitive. A conferma di tale affermazione è stato sufficiente richiamare l'art. 4 del d.lgs. n. 50 del 2016 o, per il passato, l'art. 30 del d.lgs. n. 163 del 2006. La giurisprudenza sia dell'Unione europea che nazionale ha, inoltre, costantemente affermato che l'individuazione del concessionario soggiace ai principi comunitari e deve essere effettuata all'esito di una procedura ad evidenza pubblica che garantisca l'apertura al mercato, il confronto tra gli operatori del settore, l'adeguata pubblicità e la parità di trattamento¹⁰.

Atti di nomina a componente di commissioni tecniche

La Sezione ha evidenziato che gli atti di nomina a componente di commissioni tecniche non sono configurabili come atti di alta Amministrazione, in considerazione della natura tecnico-consultiva delle commissioni stesse. Le funzioni rimesse ai loro componenti, infatti, pur costituendo imprescindibile supporto alle scelte dell'autorità di vertice, non esprimono quella diretta e fiduciaria collaborazione con l'organo politico atta ad assicurare il raccordo tra la funzione di governo, la quale sola comporta che i relativi atti di conferimento di incarico possano configurarsi "*di alta Amministrazione*". Ne consegue la necessità di una selezione tra gli aspiranti e di una adeguata motivazione dei provvedimenti adottati a valle, al fine di dar atto dell'*iter* logico seguito nell'individuazione dei soggetti incaricati.

È stato, poi, evidenziato che l'equilibrata presenza all'interno delle commissioni di ambo i sessi può essere assicurata mediante l'attribuzione ad esponenti del sesso meno rappresentato delle più alte responsabilità funzionali di coordinamento e direzione di delicate e complesse attività amministrative, in modo da bilanciare la limitata componente femminile¹¹.

Incarichi dirigenziali

Conferimento di incarico dirigenziale

Deve escludersi che un dirigente di II fascia, sovraordinato, possa conferire un incarico e/o stipulare un contratto individuale di lavoro e/o assegnare obiettivi ad un suo pari qualifica. Inoltre, non può, al riguardo, non tenersi presente, nell'ipotesi applicativa della disposizione recata dall'art. 15, comma 3, del d.lgs. n. 165 del 2001, che si è in presenza di un'evoluzione da una struttura rigidamente gerarchica ed accentrata verso un'organizzazione più flessibile, di tipo funzionale nella quale, al fine di esaltarne l'efficienza e la funzionalità in relazione al raggiungimento degli obiettivi programmati, fra i vari livelli dirigenziali si instaura un normale rapporto dialettico di collaborazione, riconducibile a sovraordinazione (non gerarchica, ma) meramente funzionale, nella quale è assolutamente preminente la funzione del coordinamento¹².

È stato ritenuto che al fine di assicurare una corretta e trasparente procedura per il conferimento degli incarichi sia necessario, innanzitutto, individuare strumenti idonei a realizzare

⁹ Deliberazione n. 2 del 2017.

¹⁰ Sez. reg. contr. Puglia, deliberazione n. 161 del 2016.

¹¹ Deliberazioni nn. 9 del 2016 e 10 del 2016.

¹² Deliberazione n. 1 del 2017.

un'adeguata pubblicità dei posti vacanti, dando la possibilità di candidatura a quei dirigenti che, in possesso dei requisiti necessari, ritengono di avere la professionalità idonea allo svolgimento del relativo incarico; occorre poi che l'Amministrazione compia un'adeguata ponderazione degli interessi coinvolti al fine di individuare la persona con le caratteristiche più rispondenti e la professionalità più idonea ad assolvere lo specifico incarico; agire, infine, in base ad una attenta programmazione che sia in grado di evitare, ove possibile, la creazione di vacanze e di eccedenze e assicurando alla reggenza dell'ufficio mediante incarico *ad interim* quel carattere di eccezionalità, residualità e breve durata che li caratterizza come tratti distintivi, ciò anche nel caso di imminenti revisioni organizzative (cfr. Direttiva 10 del 2007 del Dipartimento della Funzione Pubblica)¹³.

Decorrenza del provvedimento di conferimento di incarico dirigenziale

La Sezione ha rilevato che la retroattività del provvedimento d'incarico rispetto all'emanazione del decreto di conferimento non appare coerente con la natura stessa del provvedimento, necessariamente proiettato per l'avvenire. Ha precisato, poi, che il prendere atto dello svolgimento in via di fatto di attività dirigenziali effettivamente compiute si sostanzierebbe in una sanatoria, per sua natura eccezionale e non utilizzabile in assenza di una previsione specifica, per il lavoro alle dipendenze della Pubblica amministrazione; soccorre l'art. 19 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (oltre alla contrattazione collettiva), il quale chiarisce che l'assegnazione degli incarichi ai dirigenti deve precedere l'inizio dell'attività che è loro demandata¹⁴.

Affidamento concorrenziale degli incarichi dirigenziali

A conferma della giurisprudenza della Sezione¹⁵, si è precisato che il conferimento di incarichi dirigenziali non può prescindere dall'effettuazione di apposite procedure concorsuali ai sensi dell'art. 19 del decreto legislativo n. 165 del 2001. Si è, conseguentemente, fatto presente che sono illegittimi i conferimenti effettuati senza il rispetto delle forme regolamentari di pubblicità dei posti vacanti ed in assenza delle procedure valutative, in quanto il suddetto procedimento appare effettuato al duplice scopo di contemperare l'interesse dell'Amministrazione ad attribuire il posto al più idoneo in ossequio al principio del buon andamento e di assicurare la parità di trattamento e le legittime aspirazioni degli interessati a ricoprire l'incarico¹⁶.

Rinnovo di incarico dirigenziale

È stato chiarito che il rinnovo di un incarico dirigenziale già precedentemente prorogato, per un periodo di tempo protratto oltre i limiti di ragionevolezza, non costituisce un'opzione percorribile da parte dell'Amministrazione. Il rinnovo, infatti, resta pur sempre un istituto eccezionale a carattere derogatorio, il quale si pone in contrasto con affermati principi di trasparenza nelle procedure di assegnazione e di rotazione degli incarichi¹⁷.

È stato ritenuto non conforme a legge il provvedimento di rinnovo, per ulteriori tre anni, di un incarico dirigenziale, ove il provvedimento sia stato emanato a "*chiamata diretta*", omettendo la procedura comparativa, nella considerazione che il rinnovo della titolarità di un incarico dirigenziale si identifica con un nuovo provvedimento di conferimento e, quindi, ne segue le regole di pubblicità e di valutazione comparativa degli aspiranti. In particolare, si è ritenuto che non vi sia alcuna incompatibilità, sul piano logico, tra la possibile rinnovabilità dell'incarico e l'applicazione, anche in tale ipotesi, della disciplina applicabile all'ordinario conferimento degli

¹³ Sez. reg. contr. Campania, deliberazione n. 30 del 2017.

¹⁴ Deliberazione n. 1 del 2016.

¹⁵ Deliberazioni nn. 21 del 2010, 3 del 2013 e 25 del 2014.

¹⁶ Deliberazione n. 2 del 2016.

¹⁷ Deliberazione n. 7 del 2016.

incarichi dirigenziali. L'eventuale rinnovo dell'incarico in assenza di procedura comparativa violerebbe, poi, il criterio di rotazione degli incarichi, stabilito dalla normativa anticorruzione¹⁸.

Conferimento di incarichi dirigenziali a soggetti esterni

In linea con gli indirizzi ermeneutici già formati, la Sezione ha statuito che, ai fini dell'accertamento dell'impossibilità oggettiva ad utilizzare le risorse umane disponibili, richiesto come presupposto per il conferimento di incarichi individuali dall'art. 7, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001, non può ritenersi sufficiente la circostanza che le risorse presenti nella struttura siano già impegnate a tempo pieno, mentre, per converso, deve essere dimostrata la carenza delle figure professionali dotate delle competenze necessarie all'espletamento delle funzioni che l'Amministrazione ha ritenuto di assegnare. Utile, a tal fine, appare anche l'oggetto dell'attività che, seppur connotata da profili di novità, non deve essere riconducibile ai compiti istituzionali generali dell'Istituto e alle mansioni ordinarie proprie delle qualifiche professionali presenti nel relativo organico. Il ricorso al conferimento di incarichi a soggetti esterni non può, infatti, essere utilizzato al fine di sopperire all'incapacità dell'Amministrazione ad individuare soluzioni idonee, in termini di corretto utilizzo delle professionalità interne, dotate di adeguate capacità e competenze professionali.

Conferimento di incarichi dirigenziali negli uffici di diretta collaborazione

In materia di conferimento di incarichi ad estranei all'Amministrazione nell'ambito degli Uffici di diretta collaborazione del Ministro, è stato ritenuto legittimo il decreto di conferimento a firma del Ministro, anche nel caso in cui lo stesso abbia sottoscritto il contratto ad esso accessivo, nell'ipotesi in cui la facoltà del Ministro di conferire un simile incarico sia prevista dal regolamento di organizzazione di tali Uffici di diretta collaborazione. Ciò in quanto, stante la previsione regolamentare e l'assenza di una volontà negoziale significativamente diversa, la sottoscrizione del contratto da parte dell'organo politico conferente l'incarico non contrasta con il vigente principio di separazione tra attività di indirizzo politico-amministrativo e quella amministrativa. Inoltre, è stato precisato che il carattere fiduciario di tali incarichi consente di prescindere dal preventivo svolgimento delle usuali procedure selettive¹⁹.

Incarichi di consulenza e collaborazione

La Sezione ha ritenuto non riconducibili alla categoria degli atti di conferimento di incarichi di consulenza e collaborazione e, per tale ragione, non assoggettabili a controllo preventivo di legittimità, gli incarichi per prestazioni professionali consistenti nella resa di servizi o adempimenti obbligatori per legge (nel caso di specie, gli incarichi di medico competente attribuiti ai sensi del decreto legislativo n. 81 del 2009)²⁰.

2. Altri profili del controllo preventivo di legittimità.

I controlli preventivi di legittimità si pongono, per loro natura, come *condicio iuris* dell'efficacia dell'atto. Ne deriva che l'atto potrà dispiegare i suoi effetti solo dal momento in cui sia conclusa positivamente la verifica di legittimità o, eventualmente, la procedura della registrazione con riserva.

In un contesto più generalizzato, deve evidenziarsi come il controllo preventivo di legittimità sia "*preordinato a tutela del diritto oggettivo*"²¹ a differenza dei controlli c.d. amministrativi, esercitati all'interno della pubblica Amministrazione nell'interesse dello stesso ente conferente, e di altri tipi di controllo.

¹⁸Sez. reg. contr. Campania, deliberazione n. 58 del 2017.

¹⁹Deliberazione n. 11 del 2016.

²⁰Deliberazione n. 6 del 2016.

²¹Corte Costituzionale sentenza n. 226 del 1976.

In ogni caso, va evidenziato, a conferma di una linea di tendenza, iniziata negli anni precedenti, come lo svolgimento di tale funzione di controllo, pur mantenendo la valenza paralizzante dell'efficacia dell'atto, ha acquisito una valenza conformativa per la successiva attività dell'Amministrazione.

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

Sotto tale profilo, è utile evidenziare che, in molti casi, l'Amministrazione adegua il contenuto degli atti alle osservazioni della Corte. Non è infrequente, infatti, la richiesta di ritiro da parte delle Amministrazioni degli atti assoggettati al controllo di legittimità per un riesame degli stessi, alla quale può, poi, seguire la riproposizione dell'atto, emendato dei vizi²².

Parimenti, un atto ritirato e riproposto più volte, viene, una volta superati i rilievi, registrato. È anche accaduto che il provvedimento, ritirato in sede di autotutela, non venisse riproposto²³.

Non mancano, peraltro, casi in cui la richiesta di ritiro avviene in conseguenza del deferimento dell'atto all'esame collegiale²⁴.

Il ricorso alle "note avviso" o ai rilievi a vuoto" consente alla Corte di indirizzare l'attività delle Amministrazioni controllate, provocando il loro spontaneo adeguamento alle indicazioni o di rendere ostensive le ragioni di ammissione a visto, nella considerazione che l'avvenuta registrazione dei provvedimenti presuppone – *pro futuro* – il verificarsi di determinate condizioni, affidate all'effettiva verifica da parte dei responsabili dell'Amministrazione.

3. Il controllo successivo di legittimità

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

Una volta richiesto che l'atto abbia corso, l'Amministrazione non può più ritirare l'atto, che è ormai efficace, ma può al più annullarlo in autotutela, secondo i principi generali del diritto amministrativo²⁵.

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

²² È accaduto, a titolo meramente esemplificativo, che il provvedimento attuativo di una direttiva comunitaria, pur essendo un decreto interministeriale, non venisse firmato dagli altri Ministri ritenendosi valida l'espressione del formale concerto data con semplici note o per silenzio-assenso ex art. 17-bis, comma 2, della legge n. 241 del 1990. Il decreto veniva ritirato in autotutela; quindi, riproposto con la firma di tutti i Ministri per essere, poi, registrato.

In altri casi, in tema di decreti di approvazione dei contratti di collaborazione coordinata e continuativa, le Amministrazioni hanno provveduto al ritiro degli atti ed alla conseguente riproposizione degli stessi, eliminando le criticità evidenziate in sede di rilievo, modificandone, ad esempio, la durata in coerenza con il dato normativo.

²³ È il caso del decreto approvativo del quarto atto aggiuntivo alla convenzione tra un Ministero e un'Autorità portuale per disciplinare i lavori di ammodernamento della stazione marittima, finanziati con i fondi di cui all'art. 2 della legge n. 358 del 2003. Sul provvedimento veniva predisposto un rilievo in merito agli errori presenti nella progettazione esecutiva, all'esistenza di eventuali riserve poste in essere dalla stazione appaltante in ordine ai ritardi manifestatisi nell'esecuzione, alla sussistenza di eventuali danni e alle azioni poste in essere per il loro recupero, chiedendo anche se fosse stata effettuata denuncia di danno erariale alla competente procura regionale della Corte dei conti.

²⁴ È il caso, nel 2016, di un provvedimento concernente l'approvazione di un contratto di notevole importo in materia informatica stipulato ai sensi dell'art. 57, comma 2, lett. c), del d.lgs. n. 163 del 2006, ritirato dall'Amministrazione a seguito del deferimento del provvedimento alla Sezione da parte dell'Ufficio di controllo.

²⁵ Sez. reg. contr. Lombardia, del. n. 49 del 2015.

Rispetto al controllo preventivo, quello successivo si caratterizza per il fatto di intervenire quando l'atto abbia già iniziato a produrre i suoi effetti giuridici e per il suo *"carattere non assolutamente impeditivo"*²⁶.

In merito, le Sezioni riunite²⁷ hanno chiarito che l'implicazione della Corte risponde alla finalità preminente di sottoporre ad un particolare ed immediato esame gli atti di spesa che non abbiano superato il vaglio dell'ufficio di controllo di ragioneria, ma ai quali nel frattempo l'Amministrazione abbia deciso di dare ugualmente seguito. Diversamente, sarebbe vanificata la generale funzione intestata alla Corte di garante del corretto uso delle risorse pubbliche ovvero della corretta gestione del bilancio dello Stato. Le Sezioni riunite, dunque, hanno ritenuto che l'esame della Corte, organo di controllo esterno ed imparziale, debba risolversi in una valutazione puntuale della correttezza da parte del dirigente nell'esercizio della facoltà di dare corso comunque ai provvedimenti in parola.

In tal senso, quindi, le verifiche della Corte effettuate anche su tali provvedimenti vanno ricondotte nell'ambito del controllo di legittimità, seppur successivo a causa dell'intervenuta efficacia dei provvedimenti medesimi. Ciò anche con riguardo al contenuto, di conformità o meno alla legge, della valutazione effettuata sull'atto e alle procedure implicate. Infatti, ad avviso della Corte tale controllo, da *"attuare con le consuete modalità procedurali- si potrà concludere con esito positivo ovvero con una dichiarazione di non conformità a legge a seguito della quale l'Amministrazione è tenuta ad adottare le consequenziali misure di competenza anche in relazione agli eventuali profili di responsabilità del dirigente"*²⁸.

Trattasi, inoltre, di un controllo, da considerarsi pieno, in quanto teso alla verifica complessiva della legittimità dell'atto. Non può dunque attribuirsi alla trasmissione effettuata dal competente Ufficio di bilancio un effetto devolutivo limitante l'ambito della verifica di legittimità affidata alla Corte dei conti: quest'ultima ben può indagare aspetti della legittimità del provvedimento che esulino dalle criticità evidenziate dall'Ufficio di bilancio nell'esercizio del controllo di regolarità amministrativo – contabile²⁹.

Parte II - IL CONTROLLO SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI

Premessa

Con la legge n. 20 del 1994, le verifiche dei risultati conseguiti dalle Pubbliche amministrazioni hanno acquisito una posizione di primo piano nell'ordinamento dei controlli. Oltre ad attuare compiutamente un preciso precetto costituzionale (l'art. 100, comma 2, secondo periodo, Cost.), la legge riflette le trasformazioni intervenute, nell'arco di mezzo secolo, da un lato, nell'assetto e nell'articolazione delle funzioni amministrative fra i diversi livelli di governo, dall'altro nella struttura dei bilanci, nella disciplina dei procedimenti, nelle responsabilità di gestione; trasformazioni che hanno, poi, ricevuto ulteriore impulso sia dalla riforma costituzionale del 2001 e dall'introduzione del c.d. federalismo fiscale (accrescendo le prerogative di autonomia, anche finanziaria, degli enti territoriali e, nel contempo, i poteri dello Stato in materia di coordinamento della finanza pubblica), sia dalle pressanti esigenze di contenimento della spesa, connesse alla progressiva riduzione delle risorse disponibili e all'incalzare della crisi economica.

Di qui, l'importanza di garantire l'impiego più economico ed efficiente delle dotazioni di bilancio e il ruolo crescente dei controlli sui risultati delle gestioni, in quanto finalizzati a rendere misurabile e trasparente, a beneficio degli organi rappresentativi e della collettività, il rapporto fra risorse e obiettivi, fra obiettivi e risultati, fra risultati e risorse. Controlli, quindi, in funzione di analisi e valutazione circa l'impiego, da parte delle Amministrazioni, delle risorse loro assegnate per l'attuazione delle missioni e dei programmi deliberati dal Parlamento. Controlli, altresì, che, anche in base ai parametri e agli indicatori che oggi accompagnano i bilanci preventivi

²⁶ Sez. reg. contr. Abruzzo, del. n. 367 del 2014.

²⁷ SSRR, del. n. 9 del 2012.

²⁸ Sezione centrale controllo legittimità, deliberazione n. 11 del 2015.

²⁹ Sezione centrale controllo legittimità, deliberazione n. 25 del 2013.

e consuntivi, sono in grado di rilevare - se adeguatamente costruiti - anomalie, inefficienze e disfunzioni di gestione, rispetto alle quali la Corte ha il potere di richiamare, per un verso, le Amministrazioni ad assumere, nell'esercizio delle loro responsabilità di gestione, le pertinenti misure correttive e, per altro verso, le assemblee elettive ad esercitare i poteri di indirizzo e di sindacato nei confronti del Governo e delle Amministrazioni; il tutto, allo scopo di migliorare gli assetti organizzativi, l'economicità e la redditività della spesa, la tempestività degli interventi, la qualità dei servizi, la trasparenza delle gestioni.

È noto che la Corte costituzionale (a partire dalle sentenze nn. 29 e 335 del 1995) ha validato il disegno del legislatore e, anzi, ha sviluppato la nozione di ausiliarietà, insita nei poteri di controllo costituzionalmente intestati alla Corte dei conti, nel senso di riconoscere al controllo successivo la valenza di un "rapporto fortemente collaborativo" fra la stessa Corte e le Amministrazioni, pur nella rigorosa distinzione tra la funzione amministrativa e la funzione di controllo esterno; rapporto tanto più intenso in quanto alla Corte è data la possibilità di formulare "in qualsiasi momento" alle Amministrazioni le proprie osservazioni e di ricevere dalle stesse comunicazione delle "misure consequenzialmente adottate". Ne è scaturita la qualificazione del controllo sulla gestione quale garanzia che "ogni settore della Pubblica amministrazione risponda effettivamente al modello tracciato dall'art. 97 Cost., quello di un apparato pubblico realmente operante sulla base dei principi di legalità, imparzialità ed efficienza".

Come poi precisarono le Sezioni riunite della Corte, la funzione ausiliaria del controllo sui risultati delle gestioni pubbliche si esprime, da un lato, nel "supportare il controllo politico dell'organo rappresentativo", dall'altro nel "suggerire all'organo di governo l'introduzione di correttivi volti a garantire, in futuro, la regolarità e l'economicità della gestione" (Sezioni riunite, n. 38 del 2001). Si può aggiungere che controlli indipendenti anche di carattere *micro* sulle gestioni pubbliche sono richiesti dalla c.d. nuova *governance* economica europea come fattore irrinunciabile di garanzia circa la serietà e la coerenza delle gestioni alle regole europee; garanzia che gli Stati sono tenuti ad assicurare nella realizzazione, a tutti i livelli di Amministrazione, degli obiettivi programmatici.

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

1.1. Secondo quanto previsto dalla legge n. 20 del 1994 (art. 3, commi 4 e 5), la funzione della Sezione di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato consiste, da un lato, nell'accertamento dei risultati conseguiti dalle gestioni poste in essere dalle Amministrazioni statali e della loro rispondenza agli obiettivi stabiliti dalla legge, oltre che della legittimità e regolarità delle gestioni stesse, con esito di referto al Parlamento; dall'altro lato, nell'analizzare, sempre a fini di referto, i processi di autocorrezione adottati dalle Amministrazioni per rimuovere le irregolarità e le disfunzioni emerse dal controllo.

Proprio in considerazione della rilevanza che tale analisi riveste nel circuito del controllo, la Sezione elabora, già da vari anni, un apposito documento che assolve al compito di offrire, *in primis* al Parlamento, una visione d'insieme delle indagini concluse nell'anno precedente, ponendo a raffronto per ciascuna di esse, attraverso apposite schede, le osservazioni più significative mosse e le correlate misure consequenziali adottate.

1.2. Nel contesto appena delineato, l'attività della Sezione ha seguito, nel corso degli anni, l'andamento delle maggiori problematiche che hanno interessato l'esercizio delle funzioni statali, oggi concentrate - dopo la legge di contabilità del 2009 (n. 196) e la sua recente riforma (n. 163 del 2016) - nelle "missioni" e nei "programmi" (con l'avvio dell'ulteriore articolazione di questi in "azioni") del bilancio dello Stato. Sono stati esaminati e valutati sia programmi di spesa e loro risultati (in tutti i settori dell'attività amministrativa), sia assetti organizzativi e funzionali (come quelli dei controlli interni, della dirigenza, degli incarichi di consulenza, delle cartolarizzazioni, delle trasformazioni e soppressioni di enti pubblici, dei rapporti finanziari tra Stato ed enti locali),

sia procedimenti amministrativi (ad esempio in materia di entrate, di misure disciplinari nel lavoro pubblico, di interventi infrastrutturali, di tutela ambientale, di beni culturali). Numerose anche le analisi sulla gestione di Amministrazioni statali non dipendenti dal Governo (tali le autorità amministrative indipendenti) e di enti diversi sottoposti al controllo della Sezione.

Si deve aggiungere che modifiche di rilievo sono intervenute anche nella “geografia” delle Amministrazioni (diverse dagli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria) i cui bilanci, essendo alimentati dal bilancio dello Stato, sono soggetti al controllo della Sezione, che ne esamina la gestione in collegamento con le missioni proprie di ciascun ministero.

Ancora, la circostanza che il bilancio statale sia costituito - per la parte maggiore - da trasferimenti ad altri enti ha indotto la Sezione a un’attenzione crescente per la qualità della spesa di tali enti, nella misura in cui essa vada posta in relazione a finalità “derivate” dal bilancio statale (v. *infra*, par. 4).

Nel complesso, la Sezione ha approvato, fra il 2001 e il 2016, 428 relazioni al Parlamento, alle quali vanno aggiunte le 172 approvate fra il 1994 e il 2000 (prima, cioè, della sua istituzione ad opera della deliberazione delle Sezioni riunite n. 14 del 2000) dalla Sezione centrale di controllo sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato.

2. L’attività svolta nel 2016 e nei primi mesi del 2017 nei diversi settori

Vengono passati in rassegna, qui di seguito, distintamente per ambiti di intervento delle politiche pubbliche, gli aspetti di maggior interesse evidenziati dalle indagini concluse nel 2016 e nei primi mesi del 2017.

2.1. Le entrate

In tema di entrate, vanno segnalate le indagini che hanno esaminato “Il sistema della riscossione dei tributi erariali” al 2015 (deliberazione n. 11 del 2016); “I residui di versamento nel rendiconto generale dello Stato: i resti da versare nell’Allegato n. 23 al conto consuntivo dell’entrata” (deliberazione n. 20 del 2016) e il tema del recupero delle spese di giustizia nell’ambito dei rapporti convenzionali tra il Ministero della giustizia ed Equitalia giustizia (deliberazione n. 3 del 2017).

Un’ultima relazione, approvata il 7 giugno 2017 (deliberazione n. 7 del 2017), ha esaminato la situazione del contenzioso fiscale davanti alle Commissioni tributarie, con specifico riferimento ai risultati che ne discendono, in termini quantitativi, sulle entrate di bilancio e sui tempi di riscossione delle poste controverse.

2.2. Le risorse destinate alle infrastrutture strategiche e ai trasporti

Con riguardo alla realizzazione delle infrastrutture strategiche, si segnala la deliberazione n. 17 del 2016, che ha approfondito “La ridefinizione dei rapporti contrattuali della società Stretto di Messina”.

Nel giugno 2017, la Sezione ha altresì deliberato la relazione sull’attuazione del quadruplicamento della linea ferroviaria Verona-Fortezza che ha coinvolto il Ministero delle infrastrutture e la Rete Ferroviaria Italiana.

In materia di trasporti, mette conto rammentare che gli oneri finanziari del trasporto pubblico locale continuano a gravare, dato il mancato completamento dell’autonomia finanziaria regionale e locale in attuazione del c.d. federalismo fiscale, sul bilancio dello Stato. È stata, in proposito, approvata la relazione su “Lo stato di realizzazione dei sistemi di trasporto rapido di massa a guida vincolata e di tranvie veloci nelle aree urbane (legge 26 febbraio 1992, n. 211)” (deliberazione n. 4 del 2017).

2.3. *Le risorse destinate alla tutela dell'ambiente*

Rientrano in tale ambito le indagini che hanno esaminato “Il sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (Sistri)” (deliberazione n. 4 del 2016) e “Il Piano nazionale infrastrutturale per la ricarica dei veicoli alimentati ad energia elettrica” (deliberazione n. 15 del 2016).

2.4. *Le iniziative di solidarietà sociale*

Nella vasta area degli interventi di solidarietà sociale, la Sezione ha analizzato la gestione delle risorse destinate all'assistenza e al sostegno delle donne vittime di violenza e dei loro figli (deliberazione n. 9 del 2016); ai tirocini formativi nel settore dei beni culturali (deliberazione n. 10 del 2016); al fondo per le non autosufficienze (deliberazione n. 18 del 2016); al sistema dei servizi per la seconda accoglienza in favore di stranieri-Sprar (deliberazione n. 19 del 2016).

2.5. *Le risorse destinate ai beni culturali*

Rilevano, al riguardo, le indagini relative a “Lo stato di attuazione di tre interventi urgenti su beni culturali: Nuovi Uffici di Firenze, Museo nazionale della Shoah di Ferrara e Mausoleo di Augusto a Roma” (deliberazione n. 6 del 2016) e “Le iniziative di partenariato pubblico-privato nei processi di valorizzazione dei beni culturali” (deliberazione n. 8 del 2016).

Valutazioni critiche sono state espresse da entrambe le relazioni.

2.6. *Gli interventi a sostegno di settori economici*

Per quanto concerne le iniziative a sostegno dell'economia, si richiamano le indagini che hanno esaminato il finanziamento dell'editoria (deliberazione n. 7 del 2016) e gli interventi infrastrutturali per la c.d. “banda larga” (deliberazione n. 21 del 2016).

2.7. *Gli acquisti di beni e servizi*

In materia di acquisti di beni e servizi, la Sezione ha eseguito un'indagine sull'utilizzo, da parte delle Amministrazioni centrali dello Stato (negli anni 2011-2014), delle convenzioni di *global service* stipulate da Consip S.p.A. per i servizi di manutenzione immobiliare (*facility management*) (deliberazione n. 6 del 2017). Inoltre ha avviato una ricognizione delle risorse impiegate e delle procedure seguite dai singoli ministeri per tali acquisti, esaminando (con riferimento all'arco temporale 2012-2015) la situazione relativa al Ministero degli affari esteri e al Ministero delle politiche agricole e forestali (deliberazione n. 2 del 2017).

2.8. *La gestione del patrimonio dello Stato*

Due relazioni sono state recentemente approvate dalla Sezione e in corso di pubblicazione con riguardo alla gestione del patrimonio immobiliare dello Stato.

La prima, concernente “La dismissione e la permuta di immobili in uso all'Amministrazione della difesa (2003-2016)”, ha verificato il livello di realizzazione degli obiettivi che, al Ministero della difesa e all'Agenzia del demanio, una serie di leggi, dal 1996 ad oggi, ha richiesto di conseguire, sia per esigenze di riduzione della spesa e del debito dello Stato, sia per finalità di razionalizzazione del patrimonio immobiliare in uso allo stesso Ministero sull'intero territorio nazionale.

La seconda ha riguardato “La gestione del Fondo edifici di culto”, il quale gestisce un rilevante patrimonio, essenzialmente culturale.

2.9. L'organizzazione amministrativa e le autorità amministrative indipendenti

In tema di organizzazione amministrativa va richiamata l'indagine su "Lo stato di attuazione dei poli logistici del *welfare*" (deliberazione n. 12 del 2016).

Quanto ai controlli effettuati sugli ambiti di competenza di autorità indipendenti, rilevano le indagini che hanno approfondito "La gestione amministrativa e finanziaria del Garante per la protezione dei dati personali (2012-2015)" (deliberazione n. 2 del 2016) e "L'amministrazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata e l'attività dell'Agenzia nazionale (Anbsc)" (deliberazione n. 5 del 2016).

3. Gli esiti del controllo e i principi affermati dalla Sezione

3.1. Come sopra riferito, particolare rilevanza riveste, nelle attività della Sezione, la verifica delle misure effettivamente assunte in esito alle relazioni da essa approvate e trasmesse al Parlamento, misure a loro volta soggette, per legge (art. 3, comma 6, legge 20 cit.) a "riscontro di adeguatezza" da parte della stessa Sezione.

Nel corso del 2016, l'analisi di tali esiti è stato oggetto di un'apposita relazione (deliberazione n. 22 del 2016), nella quale si è dato conto al Parlamento delle misure assunte o non assunte dalle Amministrazioni interessate dalle indagini concluse nel 2015. Specifiche relazioni (approvate con deliberazioni n. 13 del 2016 e n. 16 del 2016) hanno esaminato il seguito ricevuto da precedenti analisi della Sezione (deliberazioni n. 18 del 2015 e n. 8 del 2015) concernenti, rispettivamente, lo stato di realizzazione della superstrada a pedaggio "Pedemontana veneta" e la "Destinazione e gestione dell'8 per mille".

È il caso di riferire, inoltre, che, ad ovviare alle problematiche evidenziate da alcune indagini, sono intervenuti provvedimenti legislativi che, condividendo le indicazioni provenienti dalla Corte, hanno introdotto, in diversi contesti, mutamenti normativi di rilievo. Ci si riferisce, in particolare, alle seguenti disposizioni:

- il d.lgs. 24 settembre 2015, n. 156, che ha recepito gran parte delle raccomandazioni e delle proposte formulate nella relazione dedicata agli "Istituti dell'interpello fiscale";
- l'art. 1, cc. 162 e 163, legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016); in particolare, il comma 163 ha previsto l'abrogazione dell'art. 4, comma 190, legge n. 350 del 2003, le cui peculiari e problematiche caratteristiche sono state evidenziate dalla relazione su "Le misure di sostegno alle emittenti radiofoniche e televisive in ambito locale";
- la legge 4 agosto 2016, n. 163, che, all'art. 3 comma 1, lett. c), nel modificare la disciplina dettata dall'art. 17 legge n. 196 del 2009 in tema di "Copertura finanziaria delle leggi", ha espressamente vietato l'utilizzo, per la copertura finanziaria delle leggi di spesa, sia delle risorse derivanti dalla quota dell'8 per mille del gettito IRPEF attribuita alla diretta gestione statale, sia di quelle derivanti dall'autorizzazione di spesa concernente la quota del 5 per mille del gettito Irpef, effettivamente utilizzate sulla base delle scelte dei contribuenti".

Infine, in linea con le osservazioni e le raccomandazioni formulate dalla Sezione, sono stati emessi decreti di natura non regolamentare, la cui approvazione era stata sollecitata per ovviare a talune problematiche non altrimenti superabili.

3.2. L'attività di controllo ha consentito alla Sezione di formulare, al di là delle osservazioni specifiche, legate alle peculiarità delle gestioni, una serie di indicazioni e orientamenti ai fini della corretta gestione della spesa pubblica. Essi vengono, di seguito, brevemente riassunti.

3.2.1. La gestione delle risorse provenienti dal bilancio dello Stato deve comportare, a monte, una puntuale programmazione degli interventi finanziati. Intrinsecamente connessa a tale aspetto è la necessità che le Amministrazioni si dotino di strumenti idonei a conoscere tutti i dati e gli elementi informativi sui quali fondare la pianificazione delle attività. Un quadro di riferimento

certo e completo è, infatti, il presupposto su cui deve basarsi qualunque gestione pubblica, sia che comporti l'impiego di risorse, sia che attenga a misure di riduzione della spesa. Il che favorisce non solo un'adeguata programmazione dei mezzi finanziari disponibili, ma anche il loro impiego nei tempi previsti per il raggiungimento degli obiettivi fissati dal legislatore.

3.2.2. Qualora la gestione coinvolga più Amministrazioni, o anche più strutture nell'ambito della stessa Amministrazione, chiamate, per fini diversi, al raggiungimento di un obiettivo comune, tutte le strutture interessate debbono coordinarsi, pur in assenza di specifiche previsioni normative in tal senso, al fine di definire in modo unitario la *governance* degli interventi.

3.2.3. Il miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione amministrativa dipende dalla capacità delle strutture di porre rimedio alle disfunzioni che dovessero verificarsi nel corso della realizzazione degli interventi. È, dunque, indispensabile che le Amministrazioni monitorino lo sviluppo delle gestioni in corso, così da poter rilevare tempestivamente le eventuali anomalie e intervenire prontamente all'insorgere delle problematiche eventualmente riscontrate. Anche su questo fronte, è essenziale instaurare rapporti di coordinamento fra le strutture e/o i soggetti interessati alla gestione.

3.2.4. Occorre che i sistemi di rilevamento dei dati, eventualmente in possesso di più enti, siano costruiti in modo da garantire un flusso unico, fruibile da tutti i soggetti interessati alla gestione, ferma restando l'esigenza di attendibilità e di tempestività del flusso medesimo.

3.2.5. Nelle fattispecie in cui il legislatore ha disposto che la gestione delle risorse finanziarie assegnate alle Amministrazioni statali sia intestata a enti territoriali o ad altri soggetti pubblici e/o privati è stato più volte affermato il principio secondo cui, indipendentemente dall'esplicita previsione normativa, lo Stato ha il potere-dovere di conoscere le modalità di impiego dei fondi vincolati provenienti dalla fiscalità generale, trasferiti dal bilancio a enti terzi per specifiche finalità (comprese le autonomie regionali e locali) e di acquisire i dati e le informazioni necessarie a valutare l'impatto economico e sociale degli interventi finanziati. Tale potere-dovere risponde al principio generale della contabilità pubblica, per cui l'utilizzo delle risorse allocate nel bilancio statale e trasferite ad altri enti deve essere seguito da una adeguata informativa circa le spese effettuate e della loro congruenza rispetto agli obiettivi stabiliti nei programmi deliberati dal Parlamento con la legge di bilancio.

3.2.6. Allo scopo di rendere effettivo il circuito disegnato dal legislatore per attuare una positiva interazione tra le Amministrazioni e l'autorità di controllo, la Sezione ha ritenuto di dover coinvolgere, d'ora in avanti, la Presidenza del Consiglio dei Ministri nell'adozione delle misure consequenziali e correttive alle pronunce di controllo, affinché questa sia posta nelle condizioni di esercitare le sue funzioni di coordinamento e direzione dell'attività dei Ministri.

4. Le attività di monitoraggio

4.1. Uno specifico rilievo, nell'attività della Sezione, è rivestito dalle attività di monitoraggio, intese a mantenere costantemente aggiornato il panorama delle informazioni relative ad una serie di comparti e di gestioni alimentate dal bilancio dello Stato. Ciò consente di elaborare – in forma sintetica ed efficace – informazioni sull'andamento gestionale di un ampio numero di programmi e di azioni, oltre che di estendere il campo di osservazione della Corte a vicende e fenomeni di nuova formazione, seguendone, fin dal loro esordio, l'evoluzione e le problematiche connesse.