



# CORTE DEI CONTI

SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO  
SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

## GLI ESITI DELL'ATTIVITÀ DI CONTROLLO SVOLTA NELL'ANNO 2017

Deliberazione 1° marzo 2019, n. 3/2019/G



CORTE DEI CONTI





CORTE DEI CONTI

---

SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO  
SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

**GLI ESITI DELL'ATTIVITÀ DI CONTROLLO  
SVOLTA NELL'ANNO 2017**



**Relatore**  
**Pres. Carlo Chiappinelli**

Hanno collaborato:  
Antonio Franco e Rosella Femminella



## SOMMARIO

	Pag.
Deliberazione .....	11
***	
Relazione .....	13
Sintesi .....	15
CAPITOLO I – Oggetto e finalità .....	17
1. Considerazioni generali .....	17
2. Profili metodologici.....	18
CAPITOLO II – I principali effetti conformativi e migliorativi dell’azione amministrativa.....	21
1. Premessa .....	21
2. Indagini orizzontali.....	22
3. Organizzazione dello Stato e cooperazione internazionale .....	23
4. Fiscalità, entrate e patrimonio delle amministrazioni.....	25
5. Sviluppo e infrastrutture e tutela dell’ambiente .....	27
6. Promozione culturale e ricerca .....	31
CAPITOLO III – Considerazioni conclusive e raccomandazioni formulate dalla Sezione nell’anno 2017 e risposte pervenute dalle amministrazioni controllate	33
1. Premessa .....	33
2. Indagini orizzontali .....	34
2.1. L’acquisto di beni e servizi da parte del Maeci e del Mipaaf .....	34
2.2. Il Global service immobiliare .....	39
3. Organizzazione dello Stato e cooperazione internazionale .....	43
3.1. Il recupero delle spese di giustizia. ....	43
3.2. Il riordino delle scuole militari .....	46
3.3. L’Autorità per l’energia elettrica, il gas e il sistema idrico .....	50
4. Fiscalità, entrate, e patrimonio delle amministrazioni.....	54
4.1. La dismissione degli immobili della Difesa. ....	54
4.2. L’anagrafe dei rapporti finanziari .....	56
4.3. Gli effetti sulle entrate del contenzioso tributario.....	59

5. Sviluppo e infrastrutture e tutela dell'ambiente .....	67
5.1. Il trasporto rapido di massa .....	67
5.2. La linea ferroviaria Verona-Fortezza .....	71
5.3. Il Fondo competitività e sviluppo .....	77
5.4. I contratti di filiera nel settore agroalimentare .....	81
5.5. La liquidazione di Stretto di Messina s.p.a. ....	86
5.6. L'Hub portuale di Taranto.....	89
5.7. Il Fondo per la crescita sostenibile.....	93
5.8. Il rifinanziamento della rete tradizionale delle Ferrovie dello Stato...	94
5.9. La linea 1 della Metropolitana di Napoli.....	99
6. Promozione culturale e ricerca .....	106
6.1. Gli interventi sui beni culturali a rischio deterioramento .....	106
6.2. Il Fondo edifici di culto .....	109

\* \* \*

### Indice dei quadri sinottici

Quadro sinottico n. 1 - Deliberazione n. 2/2017 .....	36
Quadro sinottico n. 2 - Deliberazione n. 6/2017 .....	41
Quadro sinottico n. 3 - Deliberazione n. 3/2017 .....	45
Quadro sinottico n. 4 - Deliberazione n. 17/2017 .....	48
Quadro sinottico n. 5 - Deliberazione n. 19/2017 .....	51
Quadro sinottico n. 6 - Deliberazione n. 10/2017 .....	55
Quadro sinottico n. 7 - Deliberazione n. 11/2017 .....	58
Quadro sinottico n. 8 - Deliberazione n. 7/2017 .....	61
Quadro sinottico n. 9 - Deliberazione n. 4/2017 .....	69
Quadro sinottico n. 10 - Deliberazione n. 9/2017 .....	72
Quadro sinottico n. 11 - Deliberazione n. 12/2017 .....	79
Quadro sinottico n. 12 - Deliberazione n. 13/2017 .....	83
Quadro sinottico n. 13 - Deliberazione n. 14/2017 .....	88
Quadro sinottico n. 14 - Deliberazione n. 15/2017 .....	91
Quadro sinottico n. 15 - Deliberazione n. 16/2017 .....	94
Quadro sinottico n. 16 - Deliberazione n. 18/2017 .....	96
Quadro sinottico n. 17 - Deliberazione n. 20/2017 .....	101
Quadro sinottico n. 18 - Deliberazione n. 5/2017 .....	108
Quadro sinottico n. 19 - Deliberazione n. 8/2017 .....	111
 Quadro sinottico riassuntivo .....	 113
 <i>Legenda</i> .....	 118

## **DELIBERAZIONE**





Deliberazione n. 3/2019/G

REPUBBLICA ITALIANA

Corte dei conti  
Sezione centrale di controllo  
sulla gestione delle amministrazioni dello Stato  
Collegi congiunti

Adunanza del 12 febbraio 2019

Presieduta dal Presidente Carlo CHIAPPINELLI

Composta dai magistrati:

Presidente Carlo CHIAPPINELLI

Consiglieri Antonello COLOSIMO, Massimo DI STEFANO, Antonio MEZZERA, Chiara BERSANI, Leonardo VENTURINI, Enrico TORRI, Paola COSA, Mauro OLIVIERO, Michele SCARPA, Paolo ROMANO, Mario GUARANY, Giampiero PIZZICONI

\* \* \*

Visto l'art. 100, c. 2, Cost.;

vista la l. 14 gennaio 1994, n. 20, e, in particolare, l'art. 3, cc. 4 e 6;

vista la l. 24 dicembre 2007, n. 244, art. 3, c. 64;

vista la deliberazione delle Sezioni Riunite n. 14/CONTR/2000, contenente il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti e ss.mm.ii.;

vista la deliberazione della Sezione n. 1/2018/G, con la quale è stato approvato il programma di controllo sulla gestione per l'esercizio 2018;

vista la relazione, presentata dal Presidente della Sezione Carlo Chiappinelli, in ordine a "Gli esiti dell'attività di controllo svolta nel 2017";

vista l'ordinanza dell'8 febbraio 2019, con la quale il Presidente della Sezione ha convocato i collegi congiunti per l'adunanza del 12 febbraio 2019;

udito il relatore, Pres. Carlo Chiappinelli;

uditi, in rappresentanza della Presidenza del Consiglio dei ministri:

- Dott. Eugenio Madeo, Vicesegretario generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri;

- Dott.ssa Paola Paduano, Consigliere della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Capo del Dipartimento per il coordinamento amministrativo;

- Cons. Carlo Notarmuzi, Direttore generale Dipartimento per il coordinamento amministrativo;

## DELIBERA

di approvare, con le modifiche apportate dal collegio in camera di consiglio, la relazione sul monitoraggio relativo a “Gli esiti dell’attività di controllo svolta nel 2017”.

La presente deliberazione e l’unita relazione saranno inviate, a cura della Segreteria della Sezione, alla Presidenza del Senato della Repubblica e alla Presidenza della Camera dei deputati, alle Commissioni parlamentari di bilancio delle Camere, nonché alle seguenti Amministrazioni:

- Presidenza del Consiglio dei Ministri-Segretariato generale;
- Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento per il coordinamento amministrativo;
- Ministero dell’Economia e delle Finanze;
- Ministeri e Amministrazioni interessate dalle indagini di controllo concluse dalla Sezione nel 2017.

La presente relazione sarà, altresì, trasmessa alle Sezioni riunite in sede di controllo.

Il Presidente relatore  
f.to Chiappinelli

Depositata in segreteria il 1° marzo 2019

Il dirigente  
f.to Volpe

## **RELAZIONE**



## Sintesi

Il referto esamina gli effetti derivanti dalle attività di controllo della Sezione esercitate nel 2017, ponendo sinteticamente a confronto i passaggi salienti delle conclusioni cui la Corte è pervenuta e i riscontri trasmessi dalle amministrazioni ai sensi dell'art. 3, c. 6, l. n. 20/1994.

Sulla base dell'analisi svolta, può affermarsi che le misure autocorrettive adottate hanno consentito di realizzare avanzamenti nell'attuazione di alcuni interventi; di sviluppare, o potenziare, sistemi di monitoraggio, vigilanza e controllo o, più genericamente, di predisporre gli strumenti operativi che dovrebbero consentire di ovviare alle disfunzioni evidenziate dal controllo. Frequenti sono risultati i tavoli tecnici ovvero, in generale, i momenti di raccordo intervenuti tra amministrazioni al fine di conseguire le migliori soluzioni alle problematiche emerse.

La Corte ha, poi, rilevato l'attenzione rivolta alle deliberazioni della Sezione da parte degli organi di direzione politica che ne hanno tenuto conto sia in sede normativa sia nella predisposizione di decreti di attuazione e di atti di indirizzo.

La relazione si sofferma, inoltre, sulle ipotesi in cui le amministrazioni interessate hanno fornito risposte non completamente esaustive; va, peraltro, considerata la complessità di talune gestioni e delle correlate criticità che talora richiedono tempi più lunghi o più articolate modalità di adeguamento. In tal senso, il documento costituisce un utile supporto al Parlamento e alla Presidenza del Consiglio dei ministri affinché gli stessi possano, ciascuno in relazione al proprio ruolo, eventualmente disporre tutte le iniziative, reputate opportune, in grado di far convergere l'azione amministrativa verso un miglior perseguimento dei canoni di efficienza, efficacia ed economicità.

La relazione assolve, pertanto, al compito di offrire, *in primis* al Parlamento, una visione d'insieme delle iniziative e dei comportamenti correttivi posti in essere dalle amministrazioni in conseguenza delle indagini concluse.

La trasmissione della relazione anche alla Presidenza del Consiglio dei ministri è motivata dal suo coinvolgimento nell'ambito dei poteri di coordinamento e di direzione delle amministrazioni statali ad essa riconosciuti, al fine di responsabilizzare le amministrazioni interessate dalle indagini attivate dalla Sezione. Si conferma, in tal modo, l'importanza del ruolo della Presidenza del Consiglio dei ministri nel favorire

la piena adesione da parte di tutte le amministrazioni al sistema di controllo successivo sulla gestione delineato dal legislatore.

Sul piano metodologico e di impostazione, le indagini svolte sono raggruppate per aree di intervento e politiche pubbliche perseguite: viene dunque offerta, in attuazione della normativa richiamata, una sintesi dei principali effetti conformativi e migliorativi conseguenti alle pronunce adottate (Cap. II) cui segue la rappresentazione dettagliata di tutte le raccomandazioni conclusive formulate dalla Sezione e delle risposte pervenute dalle amministrazioni controllate (Cap. III).

All'esito dell'esame condotto è possibile formulare le seguenti considerazioni.

Le amministrazioni controllate hanno, in linea di massima, condiviso le conclusioni cui è pervenuta la Sezione e dato atto delle misure conseguenziali adottate per superare le disfunzioni dalla stessa rilevate.

L'approfondimento svolto sulla natura di tali misure ha, peraltro, evidenziato che sovente gli interventi posti in essere e i provvedimenti adottati non possono ritenersi compiutamente risolutivi delle questioni sollevate, costituendo, piuttosto, un primo passo di un percorso complesso che, solo una volta attuato, consentirà di dare effettività alle formulazioni della Corte.

Permane, altresì, in alcune fattispecie un approccio di natura prevalentemente formale nell'adeguamento all'obbligo normativo; ed invero, dalle comunicazioni previste *ex lege*, non sempre si evincono elementi utili a confermare gli effetti auto-correttivi, limitandosi le amministrazioni a rappresentare, in alcuni casi, elementi e dati già noti.

Entrambi i cennati aspetti - che richiedono un virtuoso e più consapevole approccio anche culturale da parte delle amministrazioni - possono concorrere a definire il nuovo quadro programmatico, inducendo la Sezione, in un'ottica di concomitanza nel controllo (disciplinata dall'art. 11, l. n. 15/2009), a valorizzare le modalità "di prossimità temporale" di approvazione delle relazioni sulle misure adottate.

# CAPITOLO I

## OGGETTO E FINALITA'

*Sommario:* 1. Considerazioni generali. – 2. Profili metodologici.

### 1. Considerazioni generali

La relazione ha ad oggetto la ricognizione delle misure conseguenziali e risposte adottate dalle amministrazioni per rimuovere le irregolarità e le disfunzioni fatte emergere nell'esercizio del controllo svolto nel 2017 dalla Sezione ai sensi dell'art. 3, cc. 4 e 6, l. n. 20/1994.

Come è noto, in tale controllo - che affianca ai parametri di legittimità e regolarità la verifica del funzionamento dei controlli interni a ciascuna amministrazione - viene accertata la rispondenza dei risultati conseguiti rispetto agli obiettivi programmati in termini di efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa.

Il fine perseguito, come sottolineato dalla Corte costituzionale (sent. n. 29/1995), consiste nello *“stimolare nell'ente o nell'amministrazione controllati processi di autocorrezione sia sul piano delle decisioni legislative, dell'organizzazione amministrativa e delle attività gestionali, sia sul piano dei controlli interni”*, agevolando *“l'adozione di soluzioni legislative ed amministrative dirette al raggiungimento dell'economicità e dell'efficienza nell'azione degli apparati pubblici, nonché dell'efficacia dei relativi risultati”*. Tale funzione viene svolta dalla Magistratura contabile nel ruolo di *“garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e, in particolare, della corretta gestione delle risorse collettive”*.

In tale contesto si colloca l'obbligo per le amministrazioni controllate (art. 3, c. 6, l. 14 gennaio 1994, n. 20, come rafforzato dall'art. 1, c. 172, l. 23 dicembre 2005, n. 266<sup>1</sup>) di comunicare alla Corte le misure conseguenziali adottate.

---

<sup>1</sup> Art. 3, c. 6, l. n. 20/1994: *“La Corte dei conti riferisce, almeno annualmente, al Parlamento ed ai consigli regionali sull'esito del controllo eseguito. Le relazioni della Corte sono altresì inviate alle amministrazioni interessate, alle quali la Corte formula, in qualsiasi altro momento, le proprie osservazioni. Le amministrazioni comunicano alla Corte ed agli organi elettivi, entro sei mesi dalla data di ricevimento della relazione, le misure conseguenzialmente adottate”*.

Le amministrazioni che ritengano di non ottemperare ai rilievi formulati devono adottare, entro trenta giorni dalla ricezione degli stessi, un provvedimento motivato da comunicare alle Presidenze delle Camere, alla Presidenza del Consiglio dei ministri ed alla Presidenza della Corte dei conti (art. 3, c. 64, l. 24 dicembre 2007, n. 244<sup>2</sup>).

In linea con i citati dettati normativi, la presente relazione sugli esiti dell'attività di controllo del 2017, prevista all'interno della programmazione annuale e triennale della Sezione (deliberazione n. 1/2018/G), intende corrispondere all'esigenza, di *“offrire al Parlamento, in linea con le migliori pratiche internazionali, un quadro chiaro e preciso, da un lato, degli esiti del controllo eseguito, dall'altro, delle misure adottate o delle posizioni eventualmente divergenti dell'amministrazione controllata”* (delib. SS.RR. n. 21/2018).

In tale ottica, la Sezione ha già segnalato il ruolo della Presidenza del Consiglio dei ministri quale soggetto idoneo a *“responsabilizzare le amministrazioni interessate dalle indagini attivate dalla Sezione centrale di controllo successivo sulla gestione (...) sensibilizzandole, nelle modalità che riterrà più opportune, a ottemperare a quanto ivi prescritto”* (in tal senso questa Sezione con delib. n. 22/2016/G). In continuità con tale orientamento, la Sezione intende ulteriormente promuoverne il coinvolgimento della Presidenza, in considerazione dei poteri di coordinamento e di direzione delle amministrazioni statali, riconosciuti alla stessa nel sistema ordinamentale ed amministrativo.

## **2. Profili metodologici**

La relazione consente alla Sezione di vigilare sull'esercizio dell'attività autocorrettiva posta in essere dalle amministrazioni controllate e di seguirne, allo stesso tempo, le dinamiche operative.

La verifica degli effetti conseguiti alle deliberazioni adottate costituisce, dunque, la fase finale del circuito del controllo che, come noto, viene svolto in contraddittorio con

---

<sup>2</sup> Art. 3, c. 64, l. n. 244/2007: *“A fini di razionalizzazione della spesa pubblica, di vigilanza sulle entrate e di potenziamento del controllo svolto dalla Corte dei conti, l'amministrazione che ritenga di non ottemperare ai rilievi formulati dalla Corte a conclusione di controlli su gestioni di spesa o di entrata svolti a norma dell'articolo 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, adotta, entro trenta giorni dalla ricezione dei rilievi, un provvedimento motivato da comunicare alle Presidenze delle Camere, alla Presidenza del Consiglio dei ministri ed alla Presidenza della Corte dei conti”*.

le amministrazioni interessate, con la conseguente possibilità di rappresentare, anche nel corso dell'adunanza, controdeduzioni sia scritte che orali.

A tal proposito, il presente documento raccoglie il contenuto delle raccomandazioni conclusive formulate dalla Sezione nel 2017 e delle risposte pervenute dalle amministrazioni controllate, individuando le misure consequenziali adottate e le eventuali osservazioni rimaste inattuatae o che richiedano più lunghi tempi di adeguamento.

Occorre, infatti, tener conto che, in alcuni casi, le osservazioni formulate dalla Corte possono ricevere concreta attuazione e avere effetto solo con riguardo al futuro, non essendo possibile conseguire effetti migliorativi su gestioni già concluse, effetti che si proiettano su quelle da intraprendere. In altri casi le misure risultano avviate, ed anche comunicate alla Sezione, ma richiedono di essere ulteriormente implementate dalle amministrazioni affinché possano essere conseguiti i risultati programmati in base alla normativa di settore.

A tal fine, va considerato che le relazioni approvate dalla Sezione contengono specifici rilievi che richiedono puntuale attività auto-correttiva ed anche più articolate osservazioni tese ad indirizzare l'amministrazione ad una più efficace gestione delle risorse pubbliche e, nel contempo, a rappresentare una idonea base conoscitiva e propositiva per le decisioni rese in autonomia dagli organi di direzione politica.

In sintesi, l'obbligo per i soggetti controllati, in sede di adozione delle misure consequenziali, consiste nel "riconsiderare" le situazioni ritenute meritevoli di nuova valutazione attraverso un riesame, in risposta alle segnalazioni, che porti alla rimozione delle irregolarità emerse. In tal senso le raccomandazioni formulate dalla Corte si fondono in un unico contesto dove vengono individuate le cause normative, amministrative e contabili delle disfunzioni accertate<sup>3</sup>.

In questa prospettiva, in un'ottica di concomitanza nel controllo (disciplinata dall'art. 11, l. n. 15/2009) e di "prossimità temporale" alle misure adottate dalle amministrazioni, la Sezione valuta di assolvere, con cadenza anche più ravvicinata, la

---

<sup>3</sup> La Sezione, con delib. n. 11/2009/G, ha avuto modo di precisare, che, nelle raccomandazioni conclusive della relazione, "le osservazioni e le raccomandazioni si fondono in un unico contesto, nel senso che la rimozione delle cause normative, amministrative e contabili delle disfunzioni sintetizzate costituisce il supporto tecnico per una riconduzione a fisiologia dei profili problematici accertati".

funzione di “accompagnamento” delle pubbliche amministrazioni nella complessa articolazione degli interventi previsti dalla legge.

Si tratta, anche sul versante operativo, di assicurare, da un lato, una continuità tra referto sugli esiti e nuova programmazione (anche attraverso l’enucleazione di monitoraggi incentrati su specifiche più consistenti problematiche); dall’altro, di sviluppare un costante confronto tra Organo di controllo ed amministrazioni, tenute a corrispondere alle osservazioni della Corte attraverso virtuose azioni amministrative cui conseguano concreti effetti migliorativi.

Sotto il profilo squisitamente metodologico e di impostazione, viene dunque offerta, in attuazione della normativa richiamata, la rappresentazione dettagliata di tutte le raccomandazioni conclusive formulate dalla Sezione e delle risposte pervenute dalle amministrazioni controllate (Cap. III), preceduta da una sintesi dei principali effetti conformativi e migliorativi dell’azione amministrativa conseguenti alle pronunce adottate (Cap. II).

## CAPITOLO II

### I PRINCIPALI EFFETTI CONFORMATIVI E MIGLIORATIVI DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA

*Sommario:* 1. Premessa. – 2. Indagini orizzontali. 3. Organizzazione dello Stato e cooperazione internazionale. – 4. Fiscalità, entrate e patrimonio delle amministrazioni. – 5. Sviluppo e infrastrutture e tutela dell'ambiente. – 6. Promozione culturale e ricerca.

#### **1. Premessa**

Nel presente capitolo si offre una sintesi dei principali effetti conformativi e migliorativi dell'azione amministrativa conseguenti al controllo effettuato nel 2017, riportando le iniziative positivamente intraprese a seguito del controllo e, nel contempo, evidenziando le fattispecie in cui le osservazioni formulate dalla Sezione non hanno ricevuto compiuto riscontro. Si fa anche presente che tali parziali adempimenti potranno essere oggetto di ulteriori approfondimenti nella nuova programmazione.

Deve, preliminarmente, segnalarsi che, in esito alle deliberazioni approvate nel 2017, non risultano pervenuti provvedimenti formali di dissenso ai sensi dell'art. 3, c. 64, l. n. 244/2007, né è emerso alcun formale inadempimento all'obbligo di trasmissione delle misure conseguenziali prescritto dal citato art. 3, c. 6, della l. n. 20/1994, diversamente da quanto rilevato in passato<sup>4</sup>.

Va evidenziato, tuttavia, che le verifiche effettuate sulle comunicazioni rese hanno fatto emergere posizioni non sempre - ovvero non pienamente - in linea con le raccomandazioni espresse dalla Corte. Di queste e dei principali riscontri positivi pervenuti alla Sezione si dà conto nei paragrafi a seguire, rinviando al successivo

---

<sup>4</sup> Gli esiti dell'attività del controllo svolta nel 2016, approvati con delib. n. 7/2018/G, avevano evidenziato l'assenza di riscontro in merito alle raccomandazioni formulate nella relazione, di cui alla delib. n. 20/2016/G, su *"I residui di versamento nel rendiconto generale dello Stato: formazione e modalità di contabilizzazione dei resti da versare annualmente nell'allegato n. 23 al conto consuntivo dell'entrata"*. Venivano, inoltre, segnalate ulteriori relazioni, deliberate nel 2015, prive di riscontro: *"L'attività del Commissario straordinario del Governo per le problematiche connesse all'affollamento delle carceri"* (delib. n. 6/2015/G); *"Ammodernamento della strada statale 131 "Carlo Felice" (Sardegna) tra il km 23,885 e il km 47,500"* (delib. n. 15/2015/G); *"Gli archivi di deposito e la "spending review"* (delib. n. 17/2015/G).

capitolo la rappresentazione dettagliata di tutte le raccomandazioni conclusive formulate dalla Sezione e delle risposte pervenute.

## **2. Indagini orizzontali**

Particolare attenzione è stata rivolta anche ad indagini indirizzate a più amministrazioni statali, nelle quali gli approfondimenti hanno consentito un'analisi comparata di aspetti gestionali di particolare rilevanza.

A seguito delle raccomandazioni formulate dalla Sezione, si riscontra l'adozione di provvedimenti da parte delle amministrazioni interessate dal controllo; ad esempio, nell'ambito della relazione concernente *"L'acquisto di beni e servizi da parte del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale e del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali"*<sup>5</sup> (delib. n. 2/2017/G), con d.interm. 17 maggio 2017, sono state affidate in gestione unificata ad una direzione generale del Maeci, le spese a carattere strumentale comuni a più centri di responsabilità, facendo seguito all'esigenza di razionalizzazione esposta dalla Corte.

Va segnalato, peraltro, in riferimento alla citata delib. n. 2/2017/G, non appaiono esaurienti le risposte in riferimento alle criticità segnalate in tema di soddisfazione per i servizi offerti da Consip, né che vi è stato riscontro all'osservazione inerente al disallineamento notevole, accertato dalla Sezione fra i dati comunicati dai Ministeri e quanto riportato nel Sicr per i consumi intermedi.

Per quanto riguarda, invece, la relazione sul *"Global service immobiliare"* (delib. n. 6/2017/G) occorre rilevare una più articolata modalità di adeguamento. L'indagine ha interessato tutte le amministrazioni statali risultando, pertanto, un'analisi ad ampio spettro dalla quale sono emerse raccomandazioni di carattere generale tese, principalmente, ad evitare comportamenti anticoncorrenziali. Solo alcune amministrazioni hanno fornito riscontro a tali raccomandazioni fornendo, peraltro, risposte in linea con quanto osservato dalla Sezione. Va considerato, a tal proposito,

---

<sup>5</sup> Si ricorda che con d.l. 12 luglio 2018, n. 86, conv. dalla l. 9 agosto 2018, n. 97, al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali sono trasferite le funzioni esercitate dal Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo in materia di turismo; pertanto, a decorrere da tale data il Mipaaf diviene Mipaaf.

che determinate amministrazioni non avevano fatto ricorso allo strumento gestionale in esame.

### **3. Organizzazione dello Stato e cooperazione internazionale**

Rientrano in tale ambito le indagini che hanno condotto un'analisi approfondita di aspetti concernenti l'organizzazione e il funzionamento di settori dell'amministrazione pubblica per i quali la Sezione ha ritenuto opportuna una conoscenza approfondita, soffermandosi sull'analisi della struttura e delle attività esercitate dalle amministrazioni.

Il controllo sulla gestione, difatti, non può prescindere da un'analisi dell'organizzazione della macchina pubblica sul presupposto che buon andamento ed imparzialità della p.a. (di cui all'art. 97 Cost.) vanno intesi, *in primis*, quali principi cui improntare il funzionamento degli apparati pubblici, che devono essere idonei a rispondere in maniera efficiente, efficace ed economica alle esigenze proprie di ciascuna struttura.

Sul punto, si sottolinea positivamente il miglioramento, degli obiettivi perseguiti a seguito delle raccomandazioni formulate dalla Corte, anche mediante l'adozione di specifici atti da parte delle amministrazioni interessate.

Ciò è quanto è avvenuto in riferimento alle seguenti relazioni:  
nella relazione concernente "Il recupero delle spese di giustizia ed i rapporti convenzionali tra Ministero della giustizia ed Equitalia giustizia" (delib. n. 3/2017/G), dove sono stati realizzati interventi tesi al miglioramento della performance del sistema informatico ai fini di un più rapido ed efficace utilizzo dello stesso sistema. Si segnala anche l'adozione della circolare 4 agosto 2017 del Ministero della giustizia che ha dettato indicazioni operative, dirette ai "servizi riscossione crediti" degli Uffici giudiziari, per velocizzare il procedimento di comunicazione d'inesigibilità dei crediti di giustizia;

allo stesso modo, si prende atto delle iniziative intraprese dalla Difesa successivamente alle osservazioni della Corte esternate nella relazione su "La gestione delle attività di riordino delle scuole militari e degli istituti militari di formazione" (delib. n. 17/2017/G) in cui, al fine di perseguire processi di ottimizzazione e razionalizzazione,

lo Stato Maggiore della Difesa ha riferito di aver avviato uno studio c.d. "Albatros" - peraltro oggetto di monitoraggio dell'Oiv - finalizzato alla verifica delle possibilità di razionalizzazione delle infrastrutture dedicate ad assolvere la funzione di "formazione" del personale non direttivo che caratterizzeranno il futuro dell'Aeronautica Militare. Ha riferito, inoltre, di un maggiore ricorso all'e-learning a fini formativi;

in merito alla relazione su "La gestione amministrativa e finanziaria dell'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico (2014-2016)" (delib. n. 19/2017/G), con riferimento al contenimento della spesa di personale (anche) relativa al salario accessorio, si prende atto delle iniziative tese al riordino della struttura delle carriere dei dipendenti, con le relative tabelle stipendiali, e del sistema incentivante. La Corte, infatti, ha sempre avuto una grande attenzione al contenimento della spesa di personale nelle pubbliche amministrazioni. In questa sede va anche sottolineata l'opportunità che le politiche in materia di personale siano accompagnate da una riorganizzazione della struttura delle amministrazioni, come peraltro evidenziato nell'audizione della Corte dei conti sul disegno di legge recante il bilancio di previsione dello Stato per l'anno 2019 che ha ampliato le facoltà assunzionali pubbliche<sup>6</sup>.

Giova, altresì, segnalare un caso in cui l'amministrazione ha sottolineato come il recepimento di quanto osservato dalla Corte non sia risolvibile con il solo proprio intervento; trattasi della risposta formulata in riferimento all'indagine su "La gestione amministrativa e finanziaria dell'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico (2014-2016)" (delib. n. 19/2017/G) laddove l'Autorità ha evidenziato come, sul piano normativo e generale, il completamento del processo di razionalizzazione e di riordino delle Autorità indipendenti, con particolare riferimento allo stato giuridico e al

---

<sup>6</sup> Trattasi della delib. n. 19/SSRRCO/AUD/18 che recita: "Considerata l'importanza e la vastità delle nuove facoltà assunzionali, sarebbe stato utile accompagnare le misure in esame, peraltro necessarie per garantire un fisiologico ricambio generazionale dei dipendenti pubblici in settori particolarmente rilevanti, da un programma di riforma e riorganizzazione degli uffici, riprendendo alcuni dei principi contenuti nella legge n. 124 del 2015 che, come più volte osservato dalla Corte, ha avuto, nei settori interessati dalle norme in oggetto, un'attuazione parziale e limitata (riordino e razionalizzazione delle Forze di polizia e dei VVFF, trasformazione delle Prefetture in uffici territoriali dello Stato, riordino della dirigenza pubblica). Si osserva, inoltre, che la prevista ampia immissione di personale sembra destinata a determinare costi aggiuntivi di funzionamento".

trattamento economico del personale, non può avvenire in modo unilaterale e libero, seppur nell'ambito dell'autonomia organizzativa dell'Autorità, senza la necessaria definizione, da parte del legislatore, di una specifica normativa di settore.

#### **4. Fiscalità, entrate e patrimonio delle amministrazioni**

La Sezione presta particolare attenzione alle politiche concernenti le entrate tributarie, sia derivanti da attività ordinaria che da accertamento, operando un controllo sull'efficacia delle misure adottate. Allo stesso modo la gestione del patrimonio pubblico è analizzata dalla Sezione nell'ottica del perseguimento di una più efficace azione amministrativa.

A seguito delle osservazioni formulate nella relazione concernente *“Il contenzioso dinanzi alle Commissioni tributarie. Effetti sulle entrate. Anni 2011-2016”* (delib. n. 7/2017/G), la Sezione prende atto positivamente delle iniziative intraprese dall'Agenzia delle entrate, attraverso indicazioni agli uffici operativi, tese ad un efficace ricorso all'istituto dell'autotutela, che deve essere doverosamente attivato per ripristinare la legalità violata tutte le volte che l'amministrazione si avveda dell'illegittimità anche parziale della pretesa tributaria. Allo stesso modo è vista favorevolmente l'attività, attuata mediante strumenti informatici di *Business Intelligence*, tesa ad identificare e valutare le fattispecie di contenzioso più ricorrenti o di tipo seriale e che rende più efficace la gestione del contenzioso.

Analogamente, iniziative mirate ad una più efficiente gestione della cosa pubblica sono state intraprese a seguito delle raccomandazioni formulate a conclusione della relazione concernente *“La dismissione e la permuta degli immobili in uso al Ministero della difesa, 2003-2016”* (delib. n. 10/2017/G), peraltro l'amministrazione ha comunicato l'intenzione di convocare uno specifico tavolo tecnico Difesa/Demanio al fine di individuare e perseguire le migliori e più coerenti politiche relative al settore immobiliare in mano pubblica, nonché di attivare una cadenza semestrale del monitoraggio strategico, come suggerito dalla Corte.

Allo stesso modo si reputano positive le iniziative intraprese, in riferimento all'indagine sull' *“Anagrafe dei rapporti finanziari ai fini dell'attività di controllo fiscale”* (delib. n. 11/2017/G), dall'Agenzia delle entrate che ha avviato, già dal 2016, un

progetto di reingegnerizzazione dei processi di acquisizione, monitoraggio e controllo della qualità dei dati provenienti dagli enti esterni che ha interessato anche l'Archivio dei rapporti finanziari, prevedendo la progettazione di un applicativo denominato "Cruscotto di monitoraggio", da cui si attendono positive ricadute in termini di miglioramento della qualità, tempestività, completezza e coerenza intrinseca dei dati. Inoltre, l'Agenzia riferisce di essere impegnata nella progressiva adozione di efficaci modelli di analisi del rischio, in ottemperanza a quanto disposto dall'art. 11, d.l. n. 201/2011, diretti ad orientare l'azione di controllo ad una più efficace lotta all'evasione.

Bisogna, altresì, segnalare che il controllo della Sezione genera, spesso, un'attività di "riconsiderazione" dell'azione amministrativa, attività che, sebbene non connotata da un obbligo conformativo, vale la pena segnalare quale effetto del controllo. Ne costituisce esempio, in riferimento alla citata indagine in materia di entrate da contenzioso tributario, l'invito a "valutare l'opportunità di affidare, in primo grado, ad un giudice monocratico la definizione delle liti pendenti di valore più contenuto" per velocizzarne l'esito; osservazione alla quale il Consiglio di Presidenza della giustizia tributaria ha rappresentato che *"pur essendo auspicabile, per motivazioni sostanzialmente diverse da quelle indicate, l'introduzione di un giudice monocratico per la definizione delle liti pendenti di valore più contenuto, ciò non appare vantaggioso ai fini dell'accelerazione dei tempi del processo"*.

## 5. Sviluppo e infrastrutture e tutela dell'ambiente

Gli investimenti pubblici costituiscono, nell'attuale contesto di grave crisi economica e finanziaria, uno dei fattori di rilancio dell'economia del Paese essendo in grado di accrescere la competitività del sistema con conseguenti positive ricadute sul prodotto interno lordo e, di riflesso, sul rispetto dei vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

Ne è conseguita una particolare attenzione della Sezione che ha programmato numerose indagini attinenti, da un lato, alle politiche di sviluppo del nostro Paese, in particolare all'uso delle risorse sui fondi a sostegno del tessuto produttivo; dall'altro, alla verifica dello stato di attuazione degli interventi su infrastrutture considerate di particolare rilevanza.

Particolare attenzione va posta alle positive iniziative, anche in accordo con altri soggetti, intraprese dalle amministrazioni destinatarie delle raccomandazioni della Sezione, tese allo sviluppo ovvero al potenziamento del monitoraggio delle attività esercitate dalle stesse amministrazioni o dai soggetti gestori delle attività da esse programmate:

in particolare, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, a seguito delle raccomandazioni della Corte nell'indagine su "Lo stato di realizzazione dei sistemi di trasporto rapido di massa a guida vincolata e di tranvie veloci nelle aree urbane" (l. 26 febbraio 1992, n. 211)" (delib. n. 4/2017/G), ha adottato un nuovo software indirizzato a raccogliere i dati relativi a tutto il panorama nazionale del trasporto pubblico, nonché ha richiesto alle regioni di convocare i comitati di verifica e monitoraggio previsti dagli accordi di programma stipulati;

allo stesso modo, il MISE ha disposto indicatori e valori-obiettivo che consentono di valutare gli impatti e verificare i risultati conseguiti in relazione alla gestione del "Fondo per la crescita sostenibile", oggetto di indagine della Sezione per gli anni 2013-2016 (delib. n. 16/2017/G) e del "Fondo per la competitività e sviluppo" (esaminato con la relazione approvata con delib. n. 12/2017/G);

nell'adunanza di approvazione della relazione su "Il rifinanziamento della rete tradizionale delle ferrovie dello Stato" (delib. n. 18/2017/G) si è, altresì, riscontrato l'impegno di Rfi nell'individuazione di indicatori di attività, nonché l'avvio di un

tavolo tecnico (tra Rfi, Mit e Rgs) finalizzato all'implementazione dei sistemi informatici che si occupano del monitoraggio delle opere pubbliche;

nella stessa direzione sono le iniziative intraprese a seguito dei suggerimenti della Sezione a conclusione della relazione inerente "L'Hub portuale di Taranto" (delib. n. 15/2017/G), dove una sinergia tra le amministrazioni interessate (Autorità di sistema portuale del Mar Ionio, Mit, Mef e Dipe) dovrà assicurare un effettivo coordinamento ed una efficace razionalizzazione delle varie banche dati nei sistemi di monitoraggio delle opere pubbliche;

allo stesso modo, nella relazione su "La gestione dei contratti di filiera nel settore agroalimentare (2004-2016)" (delib. n. 13/2017/G), in ossequio alla raccomandazione della Corte, il Mipaaf ha conferito all'Ismea (Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare), con un apposito mandato alle liti, la legittimazione attiva ad agire sia nei confronti dei beneficiari morosi, sia per tutte le inadempienze, rispondendo all'esigenza esternata dalla Sezione di recuperare le somme che i beneficiari devono restituire; nella stessa direzione va la stipula della convenzione con Cassa depositi e prestiti, nel mese di ottobre 2017, dove si è tenuto conto delle osservazioni formulate dalla Corte dirette ad evitare addebiti di costi aggiuntivi non previsti che andavano a mitigare il vantaggio derivante dal finanziamento a tasso agevolato stipulato dai beneficiari dei bandi del Ministero;

una più efficace attività di monitoraggio delle opere pubbliche è stata avviata anche a seguito della relazione concernente "Il quadruplicamento della linea ferroviaria Verona-Fortezza" (delib. n. 9/2017/G), attraverso l'accesso, da parte del dipartimento competente del Mit, al sistema Pis (Programma infrastrutture strategiche) e al sistema Mop (Monitoraggio opere pubbliche). In riferimento alla medesima indagine, apprezzabili sono, in generale, le sinergie avviate tra le strutture interessate o con gli organismi coinvolti, pur in assenza di un coordinamento da parte delle strutture competenti.

Infatti, ulteriore profilo da constatare a seguito delle raccomandazioni della Corte è la propensione delle amministrazioni ad una maggiore collaborazione (tra le stesse o con gli organismi gestori) rivolta alla risoluzione delle criticità rilevate:

in tal senso la collaborazione è auspicata anche dal Mef, in sede di misure consequenziali concernenti la relazione su “Lo stato della liquidazione di Stretto di Messina s.p.a.” (delib. n. 14/2017/G), laddove si ipotizza la costituzione di un Tavolo tecnico con le amministrazioni (Presidenza del Consiglio, Ministero delle infrastrutture, Avvocatura generale dello Stato), anche per l’eventuale predisposizione di una norma che fissi tempi certi per la chiusura della liquidazione;

analogamente con riferimento all’indagine su “La linea 1 della Metropolitana di Napoli” (delib. n. 20/2017/G) dove, a seguito delle osservazioni della Corte dei conti che ha stigmatizzato la mancata adozione degli atti necessari per la chiusura dell’anello rilevando criticità su una possibile estensione dell’affidamento a Metropolitana di Napoli, si è concordato di riconvocare il Tavolo per valutare soluzioni che consentissero l’affidamento dei lavori ad un soggetto terzo, ferma restando la soluzione tecnica individuata. Peraltro, il Tavolo tecnico ha ribadito che la soluzione del 2016 e cioè “di unificare le procedure realizzative della tratta di chiusura dell’anello in capo al Comune di Napoli nell’ambito dei lavori di realizzazione della linea 1”, garantisce il contenimento della spesa e il rispetto dei tempi di attivazione del servizio, e, pertanto, viene confermata, suggerendo, tuttavia, anche in recepimento delle osservazioni della Sezione, la necessità di attivare modalità esecutive a maggiore salvaguardia del principio del libero mercato, quali l’affidamento di tutte le opere mediante gara pubblica, con titolarità dei ribassi in capo all’amministrazione e riduzione degli oneri di concessione;

allo stesso modo si è riscontrata, in riferimento alla citata relazione sulle ferrovie dello Stato (delib. n. 18/2017/G), l’iniziativa tesa alla formazione di un tavolo tecnico tra Rfi e Mit per migliorare i sistemi informatici così da garantire la piena conoscibilità delle informazioni inerenti agli investimenti di Rfi.

Analizzando le risposte considerate non esaustive dalla Sezione, è emerso, nell’indagine su “Lo stato di realizzazione dei sistemi di trasporto rapido di massa a guida vincolata e di tranvie veloci nelle aree urbane” (l. 26 febbraio 1992, n. 211)” (delib. n. 4/2017/G): che non risulta ancora attiva la banca dati richiesta; che l’attività di concertazione con le regioni non ha ancora portato ad un adeguato raccordo di

strumenti conoscitivi; che non risulta infine superato il problema relativo alla maggiore necessità finanziaria per la copertura dei mutui rinegoziati.

Allo stesso modo dall'indagine relativa a *“Il quadruplicamento della linea ferroviaria Verona-Fortezza”* (delib. n. 9/2017/G), si rileva che un riscontro effettivo alla raccomandazione indirizzata al Gabinetto del Ministro, e alle competenti strutture dipartimentali, allo scopo di *“impartire le necessarie linee di indirizzo e di coordinamento, dandone notizia a questa Sezione, al fine di assicurare la definizione in tempi contenuti delle fasi procedurali in atto, con un continuo monitoraggio degli interventi per individuare prontamente criticità e possibili soluzioni”*.

Analogamente, in riferimento all'indagine di cui alla citata delib. n. 13/2017/G, si è constatata la mancata ottemperanza all'obbligo previsto nel *“documento di indirizzo per l'attuazione dei contratti di filiera”*, allegato al d.m. 1° agosto 2003, che prevedeva espressamente che *“la filiera agroalimentare, quale insieme delle fasi di produzione, trasformazione, commercializzazione e distribuzione dei prodotti agricoli e agroalimentari, con il contratto di filiera si impegna a raggiungere precisi obiettivi, quantificabili e misurabili”*. L'amministrazione sul punto ha risposto che *“contrariamente a quanto previsto dal documento di indirizzo, tali obiettivi non sono stati quantificati, e non sono pertanto misurabili. L'unico dato quantificabile e misurabile è la produzione agricola coinvolta, poiché viene espressamente riportata nel progetto esecutivo. La perdita dell'archivio relativo ai contratti di filiera 1° e 2° bando dell'amministrazione, a causa di alcuni lavori di ristrutturazione, non rende possibile, allo stato attuale, quantificare quali fossero gli obiettivi specifici che ciascun contratto avrebbe dovuto conseguire”*.

## 6. Promozione culturale e ricerca

Le indagini in tema di ricerca, istruzione e promozione culturale riguardano essenzialmente il controllo sulla gestione degli interventi sui beni culturali e gli edifici di culto.

In riferimento al Fondo edifici di culto, si sottolinea positivamente la prosecuzione di un'attività di coordinamento con le Prefetture finalizzata al recupero dei ritardi, nell'attività di rendicontazione delle riscossioni, segnalati dalla Corte nella relazione *"La gestione del Fondo edifici di culto"* (delib. n. 8/2017/G). In relazione a quest'ultima indagine si segnala anche l'adozione del d.m. 1° febbraio 2018 che conferisce ad un Viceprefetto la funzione di revisione e controllo interno di gestione del fondo facendo seguito alla raccomandazione della Sezione.

Si è appresa con favore l'adozione di un protocollo d'intesa (tra i soggetti interessati) volto a risolvere le criticità segnalate dalla Sezione per l'intervento con maggiore ritardo nella relazione su *"L'utilizzo delle risorse destinate ad interventi indifferibili e urgenti a tutela di beni culturali a grave rischio di deterioramento (art. 5, c. 3-bis, lett. a, d.l. n. 91/2013)"* (delib. n. 5/2017/G). Peraltro, non tutti gli interventi risultano ancora completati, nonostante gli indubbi sforzi per la registrazione dei lavori sulla Bdap, risultando ancora da completare per due interventi l'iscrizione al Mop (Monitoraggio opere pubbliche).



# CAPITOLO III

## CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE E RACCOMANDAZIONI FORMULATE DALLA SEZIONE NELL'ANNO 2017 E RISPOSTE PERVENUTE DALLE AMMINISTRAZIONI CONTROLLATE

*Sommario:* 1. Premessa. - 2. Indagini orizzontali. - 2.1. L'acquisto di beni e servizi da parte del Maeci e del Mipaaf. - 2.2. Il Global service immobiliare. - 3. Organizzazione dello Stato e cooperazione internazionale. - 3.1. Il recupero delle spese di giustizia. - 3.2. Il riordino delle scuole militari. - 3.3. L'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico. - 4. Fiscalità, entrate e patrimonio delle amministrazioni. - 4.1. La dismissione degli immobili della Difesa. - 4.2. L'anagrafe dei rapporti finanziari. - 4.3. Gli effetti sulle entrate del contenzioso tributario. - 5. Sviluppo, infrastrutture e tutela dell'ambiente. - 5.1. Il trasporto rapido di massa. - 5.2. La linea ferroviaria Verona-Fortezza. - 5.3. Il Fondo competitività e sviluppo. - 5.4. I contratti di filiera nel settore agroalimentare. - 5.5. La liquidazione di Stretto di Messina s.p.a. - 5.6. L'Hub portuale di Taranto. - 5.7. Il Fondo per la crescita sostenibile. - 5.8. Il rifinanziamento della rete tradizionale delle Ferrovie dello Stato. - 5.9. La linea 1 della Metropolitana di Napoli. - 6. Promozione culturale e ricerca. - 6.1. Gli interventi sui beni culturali a rischio deterioramento. - 6.2. Il Fondo edifici di culto.

### 1. Premessa

Il presente capitolo analizza gli esiti delle 19 indagini approvate dalla Sezione nel 2017, fornendo anche una preliminare sintesi del contenuto delle relazioni dalle cui raccomandazioni sono conseguite le misure adottate dalle amministrazioni sottoposte a controllo.

L'analisi è rappresentata distintamente per ambiti di intervento delle politiche pubbliche e mette in evidenza, per ciascuna indagine, quanto raccomandato dalla Sezione nelle relazioni e quanto risposto dai destinatari del controllo, sottolineando le eventuali positive iniziative intraprese. Vengono anche analizzate le ipotesi di mancata (o non esaustiva) adozione di misure da parte delle amministrazioni interessate.

Va sottolineato che sono diversi i casi in cui, in risposta alle segnalazioni osservate dalla Corte, si è riscontrato il mero avvio a soluzione di situazioni problematiche reputate critiche, mediante l'adozione di strumenti operativi, atti preparatori o iniziative idonee a consentire il superamento delle disfunzioni evidenziate<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Questo è quanto riscontrabile nei 19 quadri sinottici riportati nel presente capitolo in riferimento alle risposte a seguito delle raccomandazioni formulate, nelle relazioni approvate con deliberazioni nn.: 2, 3, 7, 9, 10, 14, 15, 17 e 18 del 2017.

## 2. Indagini orizzontali

Rientrano in tale ambito d. indagini orizzontali e indagini orizzontali concernenti l'attività di specifiche amministrazioni statali, con approfondimenti relativi anche agli aspetti gestionali propedeutici all'attività medesima.

### 2.1 *L'acquisto di beni e servizi da parte del Maeci e del Mipaaf*

L'indagine relativa a *"L'acquisto di beni e servizi da parte del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale e del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali"* (deliberazione 13 febbraio 2017, n. 2), riferita agli anni 2012-2015, ha valutato eccessivo, sul piano organizzativo, il numero delle strutture che gestiscono gli acquisti, ritenendo opportuna una seria attività volta alla drastica riduzione delle stesse, al fine di rendere più efficiente il sistema delle forniture.

Le motivazioni per la deroga alla disciplina europea sulle procedure aperte e ristrette sono risultate le seguenti: l'urgenza; la non programmabilità di alcune situazioni; la continuità amministrativa; l'evitare il rallentamento delle attività; la specificità dei beni o dei servizi; le ragioni della sicurezza; la fidelizzazione di alcune imprese; le lacune nelle convenzioni Consip e nel mercato elettronico; la carenza e la non qualificazione del personale; il dispendio di risorse e di tempo. Tali evocate circostanze, seppur valide per le fattispecie singolarmente considerate, evidenziano criticità, peraltro non contrastate, nella complessiva gestione.

La soddisfazione per i servizi offerti da Consip è risultata modesta. Le criticità più significative hanno riguardato: l'attivazione tardiva delle convenzioni; l'assenza di servizi e beni necessari; la maggiore economicità, talora anche rilevante, di prodotti fuori convenzione; la limitata attendibilità e puntualità negli adempimenti contrattuali; l'assenza di un supporto specifico e di informazioni tempestive, in caso di mancata finalizzazione delle procedure selettive; la difficoltà di consultazione del sistema di ricerca; la mancanza di chiarezza nei cataloghi e la difficoltà nella ricerca; la lentezza del sistema informatico.

Elevata è risultata la segretezza per i contratti del Ministero degli affari esteri, con ripetuti ricorsi alle medesime imprese, anche per i contratti sopra soglia.

Nel merito delle risposte formulate dalle amministrazioni destinatarie del controllo, bisogna rilevare l'assenza di riscontro relativamente all'accertato significativo disallineamento fra quanto comunicato dai ministeri e quanto riportato nel Sicr per i consumi intermedi. Altro aspetto che non ha trovato riscontro attiene alle criticità rilevate in tema di soddisfazione dei servizi offerti da Consip.

In riferimento alle criticità segnalate, la Sezione ha formulato delle raccomandazioni i cui esiti sono rappresentati a seguire<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale ha risposto con note dell'Unità di coordinamento del 9 marzo 2017, n. 46519, e del 27 ottobre 2017, n. 197790, e della Direzione generale per l'amministrazione, l'informatica e le comunicazioni del 27 ottobre 2017, n. 197581; il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali con nota del Dipartimento delle politiche competitive, della qualità agroalimentare, ippiche e della pesca, Direzione generale degli affari generali, delle risorse umane e per i rapporti con le regioni e gli enti territoriali del 27 ottobre 2017, n. 19162; il Ministero dell'economia e delle finanze, Ufficio centrale di bilancio con nota del 9 ottobre 2017, n. 18090; Consip con nota del 2 novembre 2017, n. 30490.

**Quadro sinottico n. 1 - Deliberazione n. 2/2017/G**

<b>“L’ACQUISTO DI BENI E SERVIZI DA PARTE DEL MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE E DEL MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI”</b> <b>Deliberazione n. 2/2017/G</b>	
Osservazioni della Corte	Risposte delle amministrazioni e misure consequenziali adottate
<p>a) La ricostruzione del quadro degli acquisti per gli anni 2012-2015 è stata assai problematica, risultando bisognosa, da parte delle amministrazioni, di ripetute rettifiche, pur dovendo essere, in base ai principi di trasparenza e di buon andamento, di immediata disponibilità. Si rileva, inoltre, un disallineamento notevole fra quanto comunicato dai ministeri e quanto riportato nel Sicr per i consumi intermedi;</p>	<p>a) Il Ministero degli affari esteri denuncia l’assenza, nel sistema informatico (Sicoge), di campi specifici per poter operare una distinzione della tipologia degli affidamenti già nella fase di impegno, auspicando alcune nuove funzioni, in modo da poter consentire rilevazioni più rapide;</p>
<p>b) E’ eccessivo il numero delle strutture che gestiscono gli acquisti, richiedendosi una razionalizzazione delle stazioni appaltanti mediante una loro riduzione;</p>	<p>b) Per il Ministero degli affari esteri la riforma della struttura organizzativa non ha potuto contemplare un’aggregazione maggiore dei centri di spesa. La riforma ha, peraltro, operato una razionalizzazione dei centri di responsabilità con l’accorpamento alla Direzione generale per l’amministrazione, l’informatica e la comunicazione delle competenze in materia di servizi sociali e di servizi per la manutenzione di una parte della sede. Inoltre, i centri di responsabilità sono stati invitati a effettuare un’attività di programmazione e a valutare la possibilità di aggregare la domanda, avvalendosi dei nuovi appalti specifici stipulati da una direzione generale capofila. Si è operata una centralizzazione delle procedure di gestione contabile delle spese di missioni all’estero, riducendo i centri di spesa per le missioni. L’iniziativa si aggiunge a quelle già in essere per il <i>pool</i> autovetture e per la gestione centralizzata della cancelleria, che prevede la stipula di un contratto quadro, con azzeramento di giacenze e passaggio a forniture con un sistema <i>just in time</i>, con controlli e spesa facenti capo ad un’unica direzione generale. Nella stesura della regolamentazione per l’estero si è previsto di conferire ai centri interservizi amministrativi le funzioni di centrali di committenza nei paesi di competenza e di stipulare, con rappresentanze di altri Stati membri o delegazioni del Servizio europeo di azione esterna, intese per la centralizzazione degli acquisti, che limitano il numero di centri di spesa (nota del 27 ottobre 2017, n. 197790).</p>

## Segue quadro sinottico n. 1

Osservazioni della Corte	Risposte delle amministrazioni e misure conseguenziali adottate
	<p>La direttiva generale del Ministro delle politiche agricole del 2017 ha riguardato anche la “razionalizzazione degli acquisti e dell'erogazione dei servizi di carattere generale e in gestione unificata”, con l'obiettivo di implementare l'efficienza della spesa. Con d.interm. 17 maggio 2017 sono state affidate in gestione unificata alla Direzione generale degli affari generali, delle risorse umane e per i rapporti con le regioni e gli enti territoriali le spese a carattere strumentale comuni a più centri di responsabilità. L'attuale rapporto tra il valore degli acquisti in gestione unificata e quello totale è del 92 per cento; peraltro, non è possibile un'ulteriore contrazione delle strutture che gestiscono gare poiché una serie di spese non hanno carattere strumentale o comune e devono essere gestite dalle direzioni tecniche (nota del 27 ottobre 2017, n. 19162);</p>
<p>c) Le motivazioni addotte per la deroga alla disciplina sull'applicazione delle procedure aperte e ristrette sono: l'urgenza, la non programmabilità di alcune situazioni, la continuità amministrativa, la necessità di evitare il rallentamento delle attività, la specificità dei beni o dei servizi, le ragioni della sicurezza, la fidelizzazione di alcune imprese, le lacune nelle convenzioni Consip e nel mercato elettronico, la carenza e la non qualificazione del personale, il dispendio di risorse e di tempo. In particolare, “il trend di risorse discendenti degli anni, fattore di incertezza finanziaria, non ha consentito di poter programmare l'acquisto di determinati beni e servizi. In presenza di tali vincoli, lo strumento delle spese in economia, effettuato, spesso, con la formula dell'affidamento diretto, si è rivelato l'unico strumento che potesse coniugare rapidità di intervento con efficacia degli stessi. Quanto al fattore efficienza, il ricorso ad operatori fidelizzati ha consentito di reperire beni e servizi a prezzi competitivi”. Tali necessità, se possono valere per il singolo contratto, non possono giustificare, tuttavia, la complessiva gestione degli affidamenti, peraltro non contrastata dagli Uffici centrali del bilancio.</p>	<p>c) Il Ministero degli affari esteri ha richiamato i centri di responsabilità sull'osservanza della normativa, raccomandando di limitare l'uso degli affidamenti diretti a casi eccezionali, di procedere a un confronto competitivo e di non trascurare la motivazione dei provvedimenti, ribadendo l'obbligatorietà di ricorrere agli strumenti Consip. Sono stati stipulati appalti specifici di accordi quadro Consip nel settore dell'informatica (servizi applicativi, sistemistica e gestione del sistema hardware, servizi di assistenza desktop), che dovrebbero assorbire alcune delle procedure svolte da alcune direzioni generali, con ciò diminuendo il numero delle procedure sotto soglia. In questo modo è stata superata la precedente fase di incertezza, dovuta all'assenza di strumenti in Consip, che aveva costretto a operare con procedure autonome. Ciò consente di gestire i servizi informatici con una prospettiva pluriennale e in un contesto di certezza giuridica. All'estero, la riduzione dei contratti sotto soglia si realizza anche mediante il ricorso allo strumento dei centri interservizi amministrativi, che possono concludere contratti per una pluralità di uffici (nota del 27 ottobre 2017, n. 197790).</p>

## Segue quadro sinottico n. 1

Osservazioni della Corte	Risposte delle amministrazioni e misure conseguenziali adottate
L'impossibilità del ricorso alle ordinarie procedure addotta dai Ministeri degli affari esteri e delle politiche agricole - che svolgono, più di ogni altra amministrazione, le loro funzioni nel contesto dell'Unione europea - risulta significativa e richiederebbe, se suffragata, un'iniziativa volta alla ridefinizione, in ambito europeo, delle forme di aggiudicazione degli appalti per renderle più coerenti con le concrete possibilità di darvi attuazione da parte degli organismi pubblici italiani, tenuto anche conto che "lo svolgimento di procedure sopra soglia richiede la disponibilità di un numero di risorse umane qualificate di profilo amministrativo, contabile e tecnico", di cui si è privi "a causa del blocco generale del <i>turnover</i> . Le procedure sotto soglia, essendo più semplici, spesso, si rivelano lo strumento più adeguato, in relazione all'assetto organizzativo di risorse umane e della loro qualificazione specifica";	Il Ministero delle politiche agricole ha adottato, nel 2016, un sistema informatico ( <i>GZoom</i> ), finalizzato alla mappatura e gestione dei rischi di corruzione. Per l'area contratti, il modello consente di associare a ogni rischio identificato per processo un insieme di misure di prevenzione; grazie all'utilizzo del <i>software</i> , per ogni processo, sono stati indicati i fattori di rischio, il peso degli stessi, i relativi processi, obiettivi, misure, responsabili e tempistiche di intervento. Le finalità preventive sono in grado di assicurare il rispetto, anche per le procedure di gara semplificate, dei principi di cui agli artt. 30, c. 1, 34 e 42 del codice degli appalti, nonché del principio di rotazione degli inviti. Nella stessa ottica, si è provveduto a istituire, per gli acquisti comuni a più centri di responsabilità, un elenco dei fornitori per assicurare il rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza e rotazione. Questo è utilizzato solo in caso di impossibilità di ricorrere a Consip. L'albo è configurato come elenco aperto, con aggiornamento periodico (nota del 27 ottobre 2017, n. 19162);
d) La soddisfazione per i servizi offerti da Consip è modesta. Le criticità più significative riguardano: a) l'attivazione tardiva delle convenzioni; b) l'assenza di servizi e beni necessari; c) la maggiore economicità, talora anche rilevante, di prodotti fuori Consip; d) la limitata attendibilità e puntualità negli adempimenti contrattuali; e) l'assenza di un supporto specifico e di informazioni tempestive; f) la difficoltà di consultazione del sistema di ricerca; g) la mancanza di chiarezza nei cataloghi; h) la lentezza del sistema informatico;	d)
e) Elevata risulta la secretazione per i contratti del Ministero degli affari esteri, con ripetuti ricorsi alle stesse imprese, anche per quelli sopra soglia;	e) Il Ministero afferma che gli affidamenti sono stati preceduti da istruttorie volte a mitigare il rischio di compromissione di informazioni e di luoghi (nota del 27 ottobre 2017, n. 197790);
f) Non sempre le modalità e le prassi applicative di taluni istituti sono conformi alle disposizioni legislative vigenti, come evidenziato, ad esempio, dalla lentezza nell'adeguamento alla disciplina prevista per la determinazione a contrarre;	f) Il Maeci assicura di aver attirato l'attenzione sull'importanza della determina a contrarre, sulle modalità di firma e sull'esecuzione contrattuale (avvio e verifica di conformità). Ulteriori raccomandazioni sono state fornite agli uffici, diramando le risultanze dei controlli a campione della Corte dei conti sugli ordinativi di pagamento del 2016 (nota del 27 ottobre 2017, n. 197790);
g) L'art. 1, c. 7, del codice degli appalti prevede che il Ministero degli affari esteri adotti direttive per disciplinare le procedure da svolgersi all'estero; nell'applicazione, si deve aver cura di non disattendere gli istituti posti a base del codice.	g) Il Ministero degli affari esteri riferisce che si è proceduto con regolamento, applicandosi le regole europee, anche sulla base del parere reso dal Consiglio di Stato (nota del 27 ottobre 2017, n. 197790).

Fonte: elaborazione Corte dei conti.

## 2.2 Il Global service immobiliare

La relazione concernente “Il global service immobiliare nelle amministrazioni centrali dello Stato” (deliberazione 25 maggio 2017, n. 6), ha riguardato il *global service* di manutenzione immobiliare (comunemente detto anche *facility management-Fm*) nel triennio 2011-2013, con proiezioni al 2014 e in alcuni casi al 2017 e 2020: vale a dire il contratto di esternalizzazione con il quale un committente affida ad un assuntore, per un periodo di tempo definito, un sistema integrato di servizi per la conservazione in efficienza di beni immobiliari, con piena responsabilità da parte dell’assuntore circa i risultati convenuti con il committente. L’istituto, pertanto, dovrebbe rappresentare un modello gestionale rispondente alle esigenze connesse ad una efficiente conduzione del patrimonio immobiliare delle pubbliche amministrazioni.

L’indagine, nell’ottica di riscontrare l’effettiva convenienza del ricorso a tale istituto, ha consentito di rilevare un quadro non omogeneo di situazioni all’interno dell’amministrazione statale, in termini di livelli di soddisfazione e di effettivi risparmi nei costi e nell’impiego di risorse umane. Non poche e non di piccola entità sono anche le occasioni in cui singoli uffici hanno abbandonato il modello del *global service* per ricorrere al Mepa (Mercato elettronico della pubblica amministrazione), con il quale, non solo si conseguono comparativamente risparmi - talvolta cospicui, specie per i servizi di pulizia e di igiene ambientale - ma si ottengono anche notevoli benefici in termini di duttilità dei servizi resi.

Dall’indagine è emersa, innanzitutto, la necessità di evitare possibili intese anticoncorrenziali, capaci di condizionare gli esiti delle gare per l’accesso alle convenzioni. A tale riguardo assume valore prioritario, come rilevato anche dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato, la questione delle dimensioni dei lotti le quali ora risultano sproporzionate rispetto alle esigenze di massima concorrenzialità e irragionevolmente lesive dell’interesse della stessa amministrazione a favorire la più ampia partecipazione di operatori privati. Ciò al fine di conseguire i maggiori risparmi economici che solo un ampio confronto competitivo può assicurare.

Vengono in evidenza, quindi, nei riguardi del “*facility management*”, due profili principali di criticità: uno è quello della qualità dei servizi, l’altro quello della effettiva economicità. Per quanto concerne il primo aspetto, secondo la Sezione, un

miglioramento della soddisfazione può essere perseguito soprattutto attraverso un efficientamento dei rapporti tra committente e assuntore nella fase gestionale del rapporto, valorizzando il ruolo del responsabile dei rapporti con il fornitore (supervisore); ruolo che, dall'analisi della documentazione pervenuta, è apparso invece in ombra, anche in considerazione della circostanza che le amministrazioni non dispongono di personale tecnico dotato delle professionalità necessarie. Per quanto concerne, poi, l'aspetto della economicità, occorre introdurre misure che stimolino la concorrenzialità tra le imprese partecipanti alle gare, dando spazio adeguato anche alle piccole e medie imprese che, specie su ambiti territoriali circoscritti, possono offrire condizioni economiche vantaggiose.

Di seguito si riportano, nel dettaglio, le raccomandazioni formulate e le risposte pervenute dalle amministrazioni interessate<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Nota del Ministero della giustizia-Ufficio Archivi notarili del 20 giugno 2017, n. 16507.U; nota Consip del 27 giugno 2017, n. 16494; nota dell'Agenzia delle dogane del 5 luglio 2017, n. 77907/RU; nota del Ministero della giustizia-Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria del 5 luglio 2017, n. 221661; nota della Presidenza del Consiglio dei Ministri-Segretariato generale del 24 novembre 2017, n. 2402; nota del Ministero della difesa-Segretariato generale del 22 gennaio 2018, n. 5170. Il Ministero giustizia, Archivi notarili e Dipartimento amministrazione penitenziaria hanno comunicato di non dover adottare alcuna misura consequenziale in merito alle osservazioni contenute nella relazione, non rientrando nella casistica oggetto di esame, come specificato anche dalla Corte. Consip s.p.a. ha preso in considerazione quanto segnalato con l'intento di produrre entro sei mesi dalla risposta una nota tecnica recante le misure nel frattempo adottate in esito alle osservazioni della Corte.

**Quadro sinottico n. 2 - Deliberazione n. 6/2017/G**

<b>IL GLOBAL SERVICE IMMOBILIARE NELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI DELLO STATO</b>	
<b>Deliberazione n. 6/2017/G</b>	
<b>Osservazioni della Corte</b>	<b>Risposte delle amministrazioni e misure conseguenziali adottate</b>
<p>a) Necessità di evitare possibili intese anticoncorrenziali, capaci di condizionare gli esiti delle gare per l'accesso alle convenzioni;</p>	<p>a) La Presidenza del Consiglio, riguardo all'aspetto dell'economicità e le misure di concorrenzialità tra le imprese partecipanti alle gare, con un esplicito <i>favor per l'estensione alle PMI dello spazio competitivo</i>, sfugge al controllo di codesta amministrazione. Lo strumento di <i>facility management</i> è regolato dalla convenzione Consip, cui la Presidenza ha aderito con una copertura settennale 2013-2020, per immobili adibiti prevalentemente ad uso ufficio in uso a qualsiasi titolo alle pubbliche amministrazioni.</p> <p>Il Dipartimento della Protezione civile, a seguito della sospensione dell'iter di aggiudicazione della convenzione Consip "Facility management 4", ha espletato una procedura ex art. 63, c. 2, lett. c), d.lgs. n. 50/2016, che ha determinato per l'amministrazione un risparmio su base annuale rispetto alla precedente convenzione (Fm3) di circa 46 mila euro;</p>
<p>b) Contrastare la tendenza al mantenimento dei c.d. "portafogli storici", conseguito attraverso pratiche anticoncorrenziali, una via appare essere quella di aumentare il numero dei lotti, agevolando, attraverso una adeguata e temperata parcellizzazione dei contratti, la partecipazione alle gare anche di imprese medio-piccole, orientandole di nuovo dal mercato parallelo del sub-appalto a quello dell'appalto diretto;</p>	<p>b) L'Agenzia delle dogane e dei monopoli ha ritenuto segnalare le modalità operative per una efficace e trasparente esecuzione contrattuale con i fornitori, risultando in linea con le raccomandazioni della Corte;</p> <p>Il Ministero della difesa si è impegnato ad assicurare il contrasto al mantenimento dei c.d. "portafogli storici", da conseguirsi attraverso pratiche anticoncorrenziali, quali l'aumento dei lotti, l'agevolazione dell'adeguata e temperata parcellizzazione dei contratti, la partecipazione alle gare anche di imprese medio-piccole;</p>
<p>c) Efficientamento dei rapporti tra committente e assuntore nella fase gestionale del rapporto, valorizzando il ruolo del responsabile dei rapporti con il fornitore (supervisore) che, dall'analisi della documentazione pervenuta, sembra invece essere lasciato in ombra, almeno da quanto risulta dalle risposte pervenute dalle amministrazioni nelle quali tale figura non sembra ricevere il rilievo che meriterebbe, anche in considerazione della circostanza, segnalata ripetutamente nell'adunanza di discussione, che le amministrazioni non dispongono (o non dispongono più) di personale tecnico dotato della professionalità necessaria;</p>	<p>c) L'Agenzia delle dogane e dei monopoli, individua nell'ambito organizzativo la figura del supervisore dalla fase di negoziazione e di conclusione del contratto fino all'esecuzione dello stesso, anche volta ad assicurare la conformità degli atti posti in essere alle vigenti prescrizioni normative in materia. Alla figura del supervisore è designato un funzionario responsabile cui è demandata la funzione di controllo di ogni singola fase ai fini della costante aderenza del procedimento alla normativa vigente.</p> <p>La Presidenza del Consiglio sottolinea che la figura del "supervisore" già riceve il dovuto risalto, per assicurare fluidità e agilità di rapporti con il soggetto fornitore. Il ruolo del supervisore è affidato ad un funzionario qualificato affiancato da figure altrettanto professionali a caratterizzazione tecnica;</p> <p>Il Ministero della difesa si è impegnato ad assicurare la qualità dei servizi, attraverso più efficienti rapporti tra committente e assuntore nella fase gestionale del rapporto, valorizzando il ruolo del responsabile dei rapporti con il fornitore (supervisore);</p>

## Segue quadro sinottico n. 2

<b>Osservazioni della Corte</b>	<b>Risposte delle amministrazioni e misure consequenziali adottate</b>
d) Raccomandare che le amministrazioni che fanno ricorso al global service considerino con la massima attenzione l'opportunità di coltivare e promuovere la formazione per il personale destinato al ruolo di supervisore.	d) L'Agenzia delle dogane e dei monopoli fa notare che al fine di assicurare una effettiva e completa conoscenza delle disposizioni che regolano l'attività negoziale, viene garantita l'opportunità di un costante aggiornamento formativo diretto al personale, ivi compresa la figura del supervisore. Il Ministero della difesa si è impegnato ad assicurare un efficace monitoraggio dell'esecuzione dei controlli mediante l'impiego di personale con specifiche tecniche.

Fonte: elaborazione Corte dei conti.

### 3. Organizzazione dello Stato e cooperazione internazionale

Rientrano in tale ambito le indagini che hanno condotto un'analisi approfondita di aspetti concernenti la gestione del patrimonio di determinate amministrazioni dello Stato e il funzionamento di settori dell'amministrazione pubblica per i quali la Sezione ha ritenuto opportuna una cognizione approfondita.

Si sottolinea positivamente il miglioramento nell'attuazione dell'azione amministrativa conseguente alle raccomandazioni formulate dalla Corte, anche attraverso l'adozione di provvedimenti ufficiali.

#### 3.1 Il recupero delle spese di giustizia

La relazione concernente *“Il recupero delle spese di giustizia e i rapporti convenzionali tra il Ministero della giustizia ed Equitalia giustizia”* (deliberazione 7 marzo 2017, n. 3), ha riguardato l'attività svolta dagli uffici del Ministero della giustizia e dalla società Equitalia giustizia s.p.a. per il recupero delle spese di giustizia dopo la riorganizzazione del servizio prevista dalla l. n. 244/2007.

L'indagine ha evidenziato l'anomalo protrarsi del regime transitorio, che avrebbe dovuto concludersi con il primo triennio di attività, terminando definitivamente a fine 2018.

Si è rilevato come Equitalia giustizia eserciti, di fatto, funzioni tipiche di una società strumentale costituita per l'esternalizzazione di un'attività propria dell'amministrazione giudiziaria. Il modello organizzativo adottato si è risolto essenzialmente nella sostituzione di parte dell'attività in precedenza svolta direttamente dagli uffici giudiziari con quella demandata a Equitalia giustizia. Sotto tale profilo è apparso poco convincente l'aver affidato il controllo della società dapprima a Equitalia s.p.a., a sua volta controllata dall'Agenzia delle entrate, e, a seguito del d.l. n. 193/2016, al Ministero dell'economia e delle finanze.

Dall'analisi è emerso come sia mancato un deciso intervento finalizzato all'effettiva reingegnerizzazione dell'intero processo gestionale che dovrebbe costituire lo strumento principale da utilizzare nell'innovazione dei processi operativi della pubblica amministrazione.

L'auspicio della Sezione, difatti, è stato di rinvenire nell'adozione di più organici e generali sistemi di *Work-flow*, un percorso per pervenire all'automazione della fase di liquidazione e riscossione dei crediti di giustizia, conseguendo rilevanti miglioramenti rispetto all'attuale procedura.

Quanto ai risultati finanziari, il confronto tra l'ammontare dei crediti giudiziari posti in riscossione e l'importo effettivamente riscosso riflette le criticità delle procedure di riscossione tramite ruolo.

Particolarmente gravi sono state reputate le conseguenze derivanti dalle reiterate proroghe legislative dei termini per effettuare le comunicazioni di inesigibilità, considerato che esse determinano la caducazione della conversione della pena pecuniaria in pena detentiva (art. 660 c.p.p.) una volta decorso il termine di prescrizione decennale, trattandosi di termine ritenuto non suscettibile di interruzione.

A seguito di quanto evidenziato nella relazione, il legislatore è intervenuto con l'art. 1, c. 473, della l. 27 dicembre 2017, n. 205, che ha aggiunto al Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia, l'art. 238-bis, in forza del quale l'accertamento dell'insolvibilità del debitore ai fini della conversione della pena pecuniaria in pena detentiva segue ora una procedura svincolata dai lunghi termini necessari per l'ordinario accertamento dell'inesigibilità dei crediti iscritti a ruolo.

La Sezione ha formulato specifiche raccomandazioni, in risposta alle quali l'amministrazione interessata (Ministero della giustizia) ha fornito riscontro, come rappresentato di seguito<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Nota Ministero della giustizia del 30 settembre 2017, n. 38859.

**Quadro sinottico n. 3 - Deliberazione n. 3/2017/G**

<b>IL RECUPERO DELLE SPESE DI GIUSTIZIA ED I RAPPORTI CONVENZIONALI TRA MINISTERO DELLA GIUSTIZIA ED EQUITALIA GIUSTIZIA</b> <b>Deliberazione n. 3/2017/G</b>	
<b>Osservazioni della Corte</b>	<b>Risposte delle amministrazioni e misure consequenziali adottate</b>
<p>a) Il modello organizzativo conseguente alla creazione della società Equitalia giustizia e alla stipulazione della convenzione tra il Ministero della giustizia e la società medesima non può ancora considerarsi compiutamente attuato e fino a tutto il 2018 si prefigura la prosecuzione del regime transitorio. Tale modo di procedere desta serie perplessità, non avendo consentito fino ad oggi di valutare gli effettivi benefici generati dalla convenzione;</p>	<p>a) La protrazione del regime transitorio, è essenzialmente dovuta a:                      -l'avvenuto scaglionamento dell'entrata in vigore della convenzione nei diversi distretti giudiziari (soltanto alla fine del 2014 è stata completata l'entrata in vigore della convenzione in tutti i distretti);                      -l'attuale impossibilità di determinare il flusso a regime della sopravvenienza annuale delle partite a cagione dell'esistenza di un consistente arretrato negli uffici giudiziari;                      -l'attuale persistenza di un numero non trascurabile di partite di credito, che vengono trasmesse per la riscossione direttamente dagli uffici giudiziari senza transitare per Equitalia giustizia, come previsto dalle norme di legge e dalle disposizioni convenzionali;</p>
<p>b) Il modello adottato si è risolto essenzialmente nella sostituzione di parte dell'attività precedentemente svolta dagli operatori degli uffici giudiziari con quella demandata agli operatori di Equitalia Giustizia. È mancato un deciso intervento nella direzione dell'effettiva reingegnerizzazione dell'intero processo gestionale. È ragionevole ipotizzare che, ove tale processo fosse stato perseguito, i risultati avrebbero potuto essere ben più rilevanti. Va sottolineato, infatti, come nella revisione dei processi lavorativi la leva primaria per semplificare, incrementare l'efficienza e generare economie di scala, è rappresentata dalla predisposizione degli atti amministrativi originari in maniera informatizzata e in forma strutturata: tale azione è peraltro oggi richiesta dal Codice dell'amministrazione digitale;</p>	<p>b) Nel corso del 2016 sono stati realizzati interventi tesi al miglioramento delle performance del sistema Siamm ai fini di un più rapido ed efficace utilizzo del sistema; nel 2° semestre 2016 è stato completato, positivamente, il test funzionale del Siamm-Rc 2.0: tale sistema rappresenta la migrazione iso-funzionale del corrispondente modulo del suddetto sistema. Nel 2017 non si sono più verificati fermi di servizio ma soltanto alcuni rallentamenti dovuti a problemi di rete;</p>
<p>c) Per quanto attiene alle procedure di riscossione tramite ruolo, che non hanno formato oggetto di valutazione nella presente indagine, le evidenti criticità che emergono dal confronto tra l'ingente ammontare dei crediti posti in riscossione e l'importo effettivamente riscosso sono le medesime già evidenziate dalla Corte nella relazione "Il sistema della riscossione dei tributi erariali al 2015" (deliberazione n. 11/2016/G);</p>	<p>c) Equitalia giustizia prosegue l'attività di gestione dei crediti secondo le previsioni della convenzione, seppure sia ormai una società interamente partecipata dal Ministero delle economia e delle finanze; l'attività di riscossione in precedenza effettuata dall'Agente unico Equitalia s.p.a. è ora effettuata dal nuovo ente pubblico economico "Agenzia entrate-Riscossione" che, dal 1 luglio 2017 è subentrato a titolo universale, nei rapporti giuridici attivi e passivi, anche processuali, delle società del Gruppo Equitalia. L'Agente sviluppa l'attività di riscossione coattiva con modalità che sono imperniate sul codice fiscale del contribuente, che permette di aggregare tutte le iscrizioni a ruolo intestate al medesimo soggetto e trasmesse dai diversi enti impositori;</p>

### Segue quadro sinottico n. 3

Osservazioni della Corte	Risposte delle amministrazioni e misure conseguenziali adottate
d) Particolarmente gravi appaiono le conseguenze che derivano dalle reiterate proroghe legislative dei termini per effettuare le comunicazioni di inesigibilità, considerato che esse determinano la caducazione della conversione della pena pecuniaria in pena detentiva (art. 660 c.p.p.) una volta decorso il termine di prescrizione decennale, ritenendosi lo stesso non suscettibile di interruzione. Al riguardo, appare urgente un intervento normativo per rendere compatibili i tempi previsti per l'esame delle comunicazioni di inesigibilità con la citata disposizione penale.	d) La circolare del 4 agosto 2017 ha dettato indicazioni operative, dirette ai "servizi riscossione crediti" degli Uffici giudiziari, per la trasmissione degli atti al Pubblico Ministero al fine dell'attivazione del procedimento di conversione della comunicazione d'inesigibilità. Inoltre, la circolare ha rilevato l'attuale carenza di una norma di raccordo fra il sistema della riscossione esattoriale e la procedura di conversione della pena pecuniaria, prevista dal codice di rito penale. Sulla base di queste premesse è stato ritenuto necessario proporre un intervento sul testo unico delle disposizioni legislative in materia di spese di giustizia (art. 238-bis), che disciplini chiaramente la fase intermedia tra la condanna penale pecuniaria e la successiva fase di conversione, di cui all'art. 660 c.p.p.

Fonte: elaborazione Corte dei conti.

#### 3.2 Il riordino delle scuole militari

L'indagine riguardante *"La gestione delle attività di riordino delle scuole militari e degli istituti militari di formazione"* (deliberazione 18 dicembre 2017, n. 17) ha permesso di evidenziare il raggiungimento degli obiettivi puntualmente fissati dal d.p.r. n. 115/2013 e consistenti nell'avvenuta soppressione di sei strutture formative e addestrative esplicitamente individuate dal decreto stesso, nei tempi ivi previsti e con una minor spesa a consuntivo, per il 2016, di circa un milione e mezzo di euro.

La Sezione, rispetto alle finalità indicate dalla normativa in esame, ha ritenuto sussistano ancora spazi per ulteriori interventi, a legislazione vigente, sotto il duplice profilo della concentrazione delle scuole e dei centri di formazione e dell'auspicata costituzione di un Comando della formazione interforze, sul presupposto che la razionalizzazione organizzativa e l'ottimizzazione delle risorse disponibili rappresentino elementi ineludibili, anche nella gestione del settore formativo, per conseguire un migliore impiego delle considerevoli risorse finanziarie ad esso dedicate.

In conclusione, la Sezione ha segnalato l'opportunità di rafforzare processi di formazione "interforze" (come per la formazione linguistica), senza tuttavia esternalizzare la funzione; di potenziare il ricorso all'*e-learning*; di accompagnare tali

azioni con un attento monitoraggio da parte dell'Organismo indipendente di valutazione.

Di seguito si riportano le raccomandazioni e le risposte intervenute dal Ministero della difesa<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Nota del Ministero della difesa, Gabinetto, del 26 giugno 2018, n. 24438 e nota Ministero della difesa, Oiv, del 3 luglio 2018, n. 1539.

**Quadro sinottico n. 4- Deliberazione n. 17/2017/G**

<b>IL RIORDINO DELLE SCUOLE MILITARI E DEGLI ISTITUTI MILITARI DI FORMAZIONE Deliberazione n. 17/2017/G</b>	
<b>Osservazioni della Corte</b>	<b>Risposte delle amministrazioni e misure conseguenziali adottate</b>
<p>a) Proseguire gli avviati processi di ottimizzazione e razionalizzazione prendendo in considerazione, fra le altre, la prospettiva di moltiplicare le occasioni e le situazioni in cui far luogo a processi di formazione "interforze" (come per la formazione linguistica), senza tuttavia esternalizzare la funzione, anche per profili di sicurezza, e senza rinunciare ad alcuna capacità di formazione specialistica attualmente espressa;</p>	<p>a) Sul punto lo Stato Maggiore della Difesa riferisce, di aver avviato uno studio c.d. "Albatros", tuttora in corso, finalizzato alla verifica delle possibilità di razionalizzazione delle infrastrutture dedicate ad assolvere la funzione di "formazione" del personale non direttivo che caratterizzeranno il futuro dell'Aeronautica Militare per le esigenze infrastrutturali, in termini quantitativi e qualitativi.</p> <p>Albatros si prefigge di definire gli elementi da sottoporre alle scuole di aeronautica al fine di:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ottimizzare e razionalizzare i sedimi dedicati alla funzione "formazione" in Aeronautica Militare;</li> <li>• disporre di infrastrutture interamente rinnovate/ammodernate;</li> <li>• avere una più adeguata disponibilità di risorse finanziarie, derivanti dalla riduzione dei sedimi, da dedicare alla conduzione ed alla manutenzione delle infrastrutture.</li> </ul> <p>S.M.A. (Stato Maggiore Aeronautica) tuttavia evidenzia che i lavori del Progetto "Albatros", appositamente costituito, hanno subito un significativo ritardo dovuto alle limitazioni e ai vincoli fatti emergere dalla Soprintendenza di Caserta-Benevento, nell'ambito dell'attuazione del Piano Soragni, volto alla riassegnazione e restituzione degli spazi del complesso della Reggia di Caserta alla loro destinazione culturale educativa e musicale e che prevede, tra l'altro, la riallocazione delle funzioni formative del personale non direttivo, in parte ancora oggi insistenti nella Reggia di Caserta. Lo scioglimento di tale vincolo costituisce elemento imprescindibile per il prosieguo dello studio di cui trattasi.</p> <p>In considerazione di quanto sopra, e diversamente da quanto riportato nella delib. n. 17/2017/G della Corte dei conti, ritiene che sia prematuro fissare a priori degli obiettivi che sono tuttora oggetto di definizione; auspica, per le stesse ragioni, che si possa soprassedere alle attività di monitoraggio strategico almeno sino a quando non saranno conclusi i lavori propedeutici e quindi giungere alle determinazioni delle SS.AA.</p> <p>Per parte sua, a livello strategico, lo Stato Maggiore Difesa conferma la <i>policy</i> indicata dalla Corte e riferisce che, nell'ottica di proseguire nell'azione costante e progressiva di razionalizzazione e ottimizzazione del «comparto formativo della Difesa si prevede che nel prossimo triennio (2019-2021), ad esito cognito dei futuri orientamenti del nuovo vertice politico della Difesa e della relativa perpetuazione concettuale delle indicazioni del Libro Bianco, potranno essere sviluppati in senso interforze:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- progetti di riordino attinenti la revisione delle strutture formative della Difesa (con particolare riferimento all'istituzione del Comando per la Formazione Interforze presso il Centro Alti Studi di Difesa);</li> <li>- studi congiunti con gli enti della Difesa responsabili delle attività formative finalizzati a moltiplicare le occasioni potenzialmente riconducibili a momenti educativi interforze.</li> </ul>

#### Segue quadro sinottico n. 4

Osservazioni della Corte	Risposte delle amministrazioni e misure consequenziali adottate
	<p>In relazione alle osservazioni sulla formazione riferisce, inoltre, che il Comitato Interforze per la Formazione Linguistica (organo tecnico-consultivo in materia di formazione e certificazione linguistica), nel semestre in corso, ha coordinato l'azione degli Istituti linguistici di F.A./CC e fornito specifici indirizzi in materia di formazione linguistica interforze dando impulso ulteriore alla razionalizzazione e integrazione del settore. In particolare, nell'ottica di una profonda sinergia organizzativa e didattica, il Comitato ha promosso:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- l'utilizzo di un <i>database</i> comune in lingua inglese impiegabile dalle F.A./CC quale interfaccia condivisa da cui attingere materiale idoneo per le verifiche certificative del livello linguistico raggiunto dal personale secondo gli <i>standard</i> NATO (<i>Joint Forces Language Test – JFLT</i>);</li> <li>- l'ottimizzazione dei corsi svolti, in particolare quelli basici e quelli nelle "lingue rare", aprendo l'offerta formativa anche a personale delle altre F.A./Dicasteri in un'ottica di scambio reciproco e di efficientamento;</li> <li>- la necessità di ricorrere prevalentemente, almeno nelle fasi iniziali della formazione, ovvero nei corsi basici, alla modalità didattica <i>e-learning</i>;</li> <li>- l'avvio di uno studio di fattibilità circa la possibilità, per le Scuole di lingue della Difesa, di condividere un <i>software</i> comune per la somministrazione dei <i>test</i> linguistici;</li> <li>- l'istituzione di un organo (Commissione Interforze) dedicato al controllo di qualità ed alla raccolta di <i>best practice</i> e <i>lessons learned</i> finalizzate anche all'efficientamento del settore.</li> </ul> <p>Le azioni proposte, individuate e condivise con le F.A./CC, saranno implementate verosimilmente nel corso dell'anno;</p>
<p>b) Valutare un ancor maggiore ricorso all'<i>e-learning</i>;</p>	<p>b) Lo Stato Maggiore Difesa al riguardo rappresenta che il processo evolutivo della formazione a distanza, avviato già da tempo, ha reso disponibile protocolli di scambio di pacchetti formativi in grado di supportare efficacemente le esigenze di formazione continua e specialistica in ambito nazionale ed estero. Attualmente è stato rilevato un <i>trend</i> incrementale significativo, in ambito Difesa, del ricorso alla modalità didattica <i>e-learning</i> e <i>blended e-learning</i>. In tale settore, infatti, il comparto continua a promuovere l'incremento delle attività tese a migliorare lo sviluppo di questo strumento in un'ottica più generale di valorizzazione della metodologia in ambito nazionale, NATO ed UE al fine di disporre di una piattaforma formativa condivisa ed interfacciabile. Al riguardo risultano fruibili a tutto il personale portali dedicati alla formazione <i>e-learning</i> della Difesa, degli Istituti interforze e delle F.A.;</p>
<p>c) L'attento monitoraggio dell'Oiv rispetto a tali obiettivi, ivi incluso lo sviluppo dell'operazione "Albatros", paradigmatico – per quanto detto – delle opportunità, a legislazione vigente, di ottimizzazione delle risorse.</p>	<p>c) L'Oiv riguardo al monitoraggio degli obiettivi relativi:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- all'operazione "Albatros" - riferisce che il monitoraggio non può essere al momento effettuato in quanto il progetto è tuttora in fase di studio per l'approvazione da parte delle competenti autorità dell'amministrazione.</li> <li>- alle attività volte al riordino del settore della formazione militare sarà assicurato attraverso specifiche rilevazioni, peraltro già attivate, e nelle more della eventuale inclusione della tematica nell'atto di indirizzo 2019 in corso di definizione e della conseguente elaborazione di obiettivi "ad hoc" nella programmazione strategica di cui al piano della <i>performance</i> 2019.</li> </ul>

Fonte: elaborazione Corte dei conti.

### 3.3 L'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico

L'indagine inerente *“La gestione amministrativa e finanziaria dell'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico (2014-2016)”* (deliberazione 28 dicembre 2017, n. 19) ha ad oggetto i rendiconti e la gestione amministrativa dell'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico, nell'arco temporale 2014-2016, con aggiornamenti al 2017 per le tematiche di maggior rilievo. La relazione ha messo in luce una serie di criticità. Tra queste rilevante è la circostanza che tra le componenti delle bollette dell'energia elettrica, oltre alle spese per la materia energia e i servizi di vendita, per i servizi di rete e le imposte, è compresa la voce relativa agli *“oneri generali di sistema”*, ovvero alla copertura di costi per attività di interesse generale per il sistema elettrico nazionale, introdotti nel tempo da specifici provvedimenti normativi o dalla regolazione. Si tratta di una quota crescente e sempre più significativa della spesa.

Quanto alla gestione economico-finanziaria e patrimoniale dell'Ente (il cui sistema di finanziamento è basato sui contributi annuali degli operatori economici di settore), i dati hanno mostrato risultati negativi, per l'anno 2016, della gestione finanziaria di competenza e del conto economico, a seguito essenzialmente del disequilibrio di parte corrente, con diminuzione del patrimonio netto, dell'avanzo di amministrazione disponibile e delle disponibilità liquide, rispetto agli anni precedenti.

Circa il sensibile andamento incrementale della spesa per il personale negli anni 2015 e 2016, è stata rilevata una vera e propria rincorsa salariale, sia per il trattamento economico fondamentale che per quello accessorio.

Quanto alle sedi dell'Autorità, nell'anno 2015, è stato acquistato un immobile sito in Milano, il cui costo, per acquisto e ristrutturazione, si è aggiunto a quelli, già elevati, per la gestione e l'affitto di tutti altri immobili sedi degli Uffici.

A conclusione della relazione, la Corte ha formulato, tra le altre, una serie di raccomandazioni cui ha fatto seguito una risposta dell'Autorità<sup>12</sup>, come di seguito illustrato.

---

<sup>12</sup> Nota dell'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente (Arera), prot. n. 21335, del 13 luglio 2018.

**Quadro sinottico n. 5 - Deliberazione n. 19/2017/G**

<b>LA GESTIONE AMMINISTRATIVA E FINANZIARIA DELL'AUTORITÀ PER L'ENERGIA ELETTRICA, IL GAS E IL SISTEMA IDRICO (2014-2016) Deliberazione n. 19/2017/G</b>	
<b>Osservazioni della Corte</b>	<b>Risposte delle amministrazioni e misure consequenziali adottate</b>
<p>a) Sul piano normativo e generale, il completamento del processo di razionalizzazione e di riordino delle Autorità indipendenti con particolare riferimento allo stato giuridico e al trattamento economico del personale;</p>	<p>a) Sul piano normativo e generale, il completamento del processo di razionalizzazione e di riordino delle Autorità indipendenti, con particolare riferimento allo stato giuridico e al trattamento economico del personale, non può avvenire in modo unilaterale e libero, seppur nell'ambito dell'autonomia organizzativa dell'Autorità, senza la necessaria definizione, da parte del legislatore, di una specifica normativa di settore che armonizzi la natura giuridica e il trattamento economico del personale anche con riferimento al salario accessorio. Ad oggi quindi l'unico riferimento resta la legge istitutiva n. 481/1995 e s.m.i., che, tra l'altro, all'art. 2, c. 28, rinvia al trattamento giuridico ed economico previsto dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato;</p>
<p>b) Sul piano dell'attività amministrativa, è indispensabile l'approvazione dei bilanci in equilibrio economico-finanziario, a partire dal bilancio di previsione, riservando l'eventuale utilizzo dell'avanzo di amministrazione degli anni precedenti alla copertura delle perdite solo in casi eccezionali e eventi imprevedibili, dovendo la copertura delle spese ordinarie derivare dalle entrate ordinarie, pena il disequilibrio strutturale che, se reiterato, porta inevitabilmente a disavanzi finanziari non fronteggiabili con i normali mezzi disponibili; al riguardo è necessario uno stretto controllo dei processi di spesa da parte di ogni dirigente responsabile, nell'ambito dell'autonomia organizzativa dell'ente;</p>	<p>b) L'Autorità conta su una dotazione di risorse, frutto in particolare degli avanzi maturati in passato, che le permettono di avere una solida posizione economico-patrimoniale. Come raccomandato dalla Relazione, in sede di bilancio preventivo 2018 è stato previsto il pareggio tra le entrate correnti e le spese correnti e l'imputazione di una parte dell'avanzo di amministrazione (6,1 milioni) in spese in conto capitale, ai fini della ristrutturazione della nuova sede dell'Autorità. Tale impianto previsionale verrà rispettato, fatto salvo casi eccezionali e imprevedibili, considerato, tra l'altro, che l'organizzazione interna dell'Autorità prevede che le spese vengano proposte dalle singole Direzioni ma approvate in forma centralizzata dalla Direzione affari generali e risorse;</p>

## Segue quadro sinottico n. 5

Osservazioni della Corte	Risposte delle amministrazioni e misure conseguenziali adottate
<p>c) In materia di spesa del personale, è necessario che si adottino ogni misura idonea al contenimento della stessa, anche con riferimento al salario accessorio;</p> <p>a quest'ultimo riguardo va pure rispettato il principio in virtù del quale la quota prevalente del trattamento accessorio complessivo comunque denominato va collegato alla <i>performance</i> individuale, attraverso una necessaria valorizzazione dei risultati delle prestazioni di ciascuno, preceduta da una puntuale definizione degli obiettivi, opportunamente verificati da un sistema organizzato di valutazioni fondato su un efficiente controllo di gestione;</p>	<p>c) Nei primi sei mesi del 2018 si è avviato, ai sensi di quanto previsto dalla l. n. 205/17 - che ha incrementato la pianta organica di 25 unità di ruolo, da reperire per almeno il 50 per cento utilizzando le graduatorie in vigore alla data di entrata in vigore della legge stessa - lo scorrimento delle graduatorie in essere al fine di dotare di personale la neo costituita Direzione Rifiuti. Tale scorrimento è ancora in corso e dovrebbe comportare l'inserimento entro la fine dell'anno di una decina di nuovi dipendenti a tempo indeterminato.</p> <p>In materia di personale, è in corso da tempo una negoziazione con le rappresentanze sindacali aziendali al fine di riordinare la struttura delle carriere dei dipendenti, con le relative tabelle stipendiali, e il sistema incentivante. La situazione di <i>prorogatio</i> ha portato, su esplicita richiesta sindacale, ad una sospensione della negoziazione, che riprenderà con l'insediamento del nuovo Collegio. Comunque, il riordino è ipotizzato in collegamento con quanto previsto in materia dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, come previsto dalla nostra legge istitutiva.</p> <p>Per quanto riguarda il sistema incentivante, l'intenzione è di perseguire l'obiettivo, indicato espressamente nella Relazione, di un trattamento accessorio che premi la <i>performance</i> individuale, attraverso un'attenta valutazione dei risultati delle prestazioni di ciascuno. L'Autorità ha attualmente due istituti del trattamento accessorio, già presenti nel regolamento del personale dell'Agcm, che premiano la performance dei dipendenti:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) la gratifica annuale – componente di risultato: questo istituto valuta l'apporto individuale del dipendente in merito ai risultati ottenuti nell'anno precedente;</li> <li>2) il premio di incremento dell'efficienza aziendale: questo istituto valuta collettivamente l'incremento di efficienza aziendale e di efficacia dei provvedimenti dell'Autorità nell'anno precedente;</li> </ol>
<p>d) Sempre in materia di spesa di personale, si auspica, inoltre, una rapida riorganizzazione che consenta il rispetto delle norme di legge in materia di riduzione delle collaborazioni;</p>	<p>d) Sempre in tema di personale, l'Autorità ha provveduto, come richiesto, ad una riduzione del numero di collaborazioni. Al 31 dicembre 2016, vi erano 29 collaboratori impegnati nello svolgimento sia di incarichi strettamente istituzionali che di attività di supporto alle Direzioni. In dettaglio: 2 medici competenti presso le sedi di Milano e Roma dell'Autorità; 2 responsabili del Servizio Prevenzione e Protezione per le sedi di Roma e Milano dell'Autorità; 3 supporti di carattere informatico alle Direzioni e al Collegio; 8 incarichi istituzionali a conferimento necessitato e non configurabili diversamente dalle co.co.co. (2 componenti il Nucleo di Valutazione, 3 componenti il Collegio dei Revisori dei Conti, 2 Consiglieri giuridici, 1 Garante del Codice etico); 14 collaboratori di supporto all'attività delle Direzioni nello svolgimento di attività istituzionali non espletabili col solo personale interno.</p>

## Segue quadro sinottico n. 5

Osservazioni della Corte	Risposte delle amministrazioni e misure conseguenziali adottate
	<p>Nel corso dell'anno 2017 si è perseguita la riduzione delle collaborazioni coordinate e continuative, sollecitata tra l'altro dal Collegio dei revisori dei conti. Al 31 dicembre 2017 risultano presenti in Autorità 20 collaboratori impegnati nello svolgimento sia di incarichi strettamente istituzionali che di attività di supporto alle Direzioni. In dettaglio: 2 responsabili del Servizio Prevenzione e Protezione per le sedi di Roma e Milano dell'Autorità; 9 incarichi istituzionali a conferimento necessitato e non configurabili diversamente dalle co.co.co. (3 componenti il Nucleo di Valutazione, 3 componenti il Collegio dei revisori dei conti, 2 Consiglieri giuridici, 1 Garante del Codice etico); 4 collaborazioni di supporto alle Direzioni con caratteristiche di auto-organizzazione; 5 collaborazioni di supporto alla Direzioni con caratteristiche di etero-organizzazione anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro. Tralasciando gli incarichi istituzionali e quelli resi per servizi/adempimenti obbligatori per legge, i costi per co.co.co a supporto delle Direzioni con caratteristiche di auto/etero-organizzazione sono passati da euro 728.040 del 2016 a euro 654.297 nel 2017 (con una riduzione del 10 per cento) e con una previsione di spesa per l'anno 2018 pari a euro 448 mila (con una riduzione ulteriore rispetto all'anno precedente del 30 per cento);</p>
<p>e) Quanto ai costi afferenti le sedi operative, la Corte auspica una sollecita realizzazione del trasferimento di personale in atto al fine di ottemperare nel più breve tempo possibile agli obblighi di razionalizzazione e contenimento delle spese, previsti per le autorità indipendenti, in merito sia ai costi che agli spazi lavorativi da destinare ai propri uffici.</p>	<p>e) In tema di immobili, si segnala che nel mese di luglio 2017 è stata completata la prima fase di ristrutturazione della nuova sede dell'Autorità in Milano, corso di Porta Vittoria 27. L'edificio è stato acquistato nel dicembre 2015 dalla ex Provincia, di Milano (oggi Città Metropolitana), previa approvazione dell'operazione di acquisto da parte del Ministero dell'economia e delle Finanze con d.m. del 18 maggio 2015, ai fini della razionalizzazione (e in prospettiva alla riduzione) della spesa, con particolare riferimento all'abbattimento delle locazioni passive e degli spazi lavorativi, richiesta dall'art. 22 del d.l. n. 90/14. Nel mese di settembre 2017 sono state trasferite nella nuova sede 70 persone, liberando l'immobile finora utilizzato in Milano, via Turati. Sempre nel mese di settembre, a Roma, è stato lasciato l'immobile di via delle Vergini, in una logica di efficientamento degli spazi e contenimento dei costi, e contestualmente attivata la locazione di uno spazio di proprietà pubblica, in via Santa Maria, 12. Nel 2017 i costi per locazioni sono stati pari a 3,46 milioni comprensivi degli stanziamenti a copertura degli importi dei canoni dovuti alla società Milano 90 s.r.l. (i pagamenti erano sospesi dal 2015 in attesa di conclusione dei vari contenziosi che la stessa società ha con i propri creditori, i quali avevano avanzato istanze di pignoramenti). Essendo la situazione in via di risoluzione, si è provveduto, nel corso del 2017, ad integrare lo stanziamento a copertura degli importi dei canoni dovuti. I due trasferimenti hanno permesso di ottenere un consistente risparmio sulle spese di locazione e un'ottimizzazione degli spazi e pertanto nel 2018 si prevede un risparmio di oltre un milione, stimando il costo complessivo a euro 2,3 milioni. Si rammenta ancora una volta che tutti i canoni di locazione sono stati preventivamente sottoposti e valutati congrui dall'Agenzia per il territorio.</p>

Fonte: elaborazione Corte dei conti.

#### **4. Fiscalità, entrate e patrimonio delle amministrazioni**

Di seguito sono oggetto di trattazione le relazioni concernenti le politiche fiscali e le entrate. Analogamente, la gestione del patrimonio pubblico è stata analizzata nell'ottica del perseguimento di una più efficace azione amministrativa.

A seguito delle misure adottate dalle amministrazioni, si rinvergono positive iniziative intraprese dai soggetti destinatari del controllo sia attraverso raccordi istituzionali che mediante l'ammodernamento dei sistemi informatici utilizzati.

##### *4.1. La dismissione degli immobili della Difesa*

La relazione su *"La dismissione e la permuta degli immobili in uso al Ministero della difesa, 2003-2016"* (deliberazione 13 luglio 2017, n. 10) ha inteso verificare il livello di raggiungimento degli obiettivi indicati dalle plurime leggi che disciplinano la materia.

Per il Ministero della difesa, gli immobili interessati dalla dismissione, sono circa 1.800 su 6.700, le alienazioni ammontano a 191, i proventi delle vendite risultano pari a 205,5 milioni. Il valore delle 19 permutate concluse è pari a 12,7 milioni.

Per l'Agenzia del Demanio, ad oggi, rispetto ai 418 immobili retrocessi nel 2007 dalla Difesa risultano: 43 i beni con iter di valorizzazione concluso; 97 i beni alienati; 20 quelli reimpiegati per razionalizzare l'utilizzo degli immobili ad usi governativi; 108 i beni trasferiti agli enti per il federalismo demaniale. Per i rimanenti, alla data di conclusione della relazione, le relative attività erano in fase di ultimazione. I proventi delle 97 vendite risultano pari a 249 milioni.

L'obiettivo generale della razionalizzazione e riduzione del patrimonio immobiliare della Difesa può ritenersi in parte realizzato, mentre gli obiettivi finanziari connessi alle dismissioni, invece, consistenti nella prevista capitalizzazione di un *quantum* delle stesse, (fissati in un massimo sia dalla l. n. 448/1998 sia dalla l. n. 296/2006, rispettivamente di 1.400 miliardi di lire e di 2.000 milioni di euro), sono stati raggiunti solo in limitata parte.

Gli ulteriori e diversificati obiettivi indicati dalle leggi susseguitesi nel tempo, a riscontro di un uso del patrimonio maggiormente orientato alla soddisfazione dei bisogni sociali, risultano conseguiti o positivamente avviati.

Di seguito sono illustrate le raccomandazioni formulate dalla Sezione e le risposte formulate dal Ministero della difesa<sup>13</sup>.

**Quadro sinottico n. 6 - Deliberazione n. 10/2017/G**

<b>LA DISMISSIONE E LA PERMUTA DI IMMOBILI IN USO ALL'AMMINISTRAZIONE DELLA DIFESA</b> <b>Deliberazione n. 10/2017/G</b>	
<b>Osservazioni della Corte</b>	<b>Risposte delle amministrazioni e misure consequenziali adottate</b>
a) Eventuali, ulteriori modifiche legislative alla materia delle dismissioni immobiliari nel settore della Difesa richiedono di essere attentamente coordinate con quelle già in vigore, che costituiscono un complesso sistema in via di stabilizzazione, e, se indirizzate ad obiettivi di finanza pubblica (eventualmente già nel Def per il 2018) richiedono valutazioni prudenziali e coerenti con i tempi indicati dalla consolidata esperienza, che ha evidenziato la lunghezza dei tempi necessari a concludere i procedimenti e la sovrastima del relativo gettito;	a) Il dicastero della Difesa, ha subito sovente gli interventi normativi succedutisi nel tempo con particolare riferimento a quelli promossi dal Mef (a cui la relazione è stata ugualmente indirizzata), ma rimane fermo l'impegno e la disponibilità dell'Ufficio legislativo del Ministero della difesa a coordinare, sempre nei limiti delle proprie competenze, le eventuali future iniziative normative con quelle già in corso;
b) Il Ministero della difesa, avuto riguardo ai contenuti dell'art. 307 del Codice dell'ordinamento militare che disciplina compiutamente la dismissione degli immobili militari, ha l'onere di adottare un "programma di razionalizzazione, accorpamento, riduzione e ammodernamento del patrimonio infrastrutturale in uso"; donde l'opportunità e la necessità di elaborare, in tale contesto, un aggiornato quadro strategico di cessioni e permuta quale strumento operativo per la dismissione degli immobili non più funzionali alle esigenze della Difesa;	b) Lo Stato Maggiore della Difesa procederà al perfezionamento del programma di razionalizzazione infrastrutturale in argomento di concerto con gli Stati Maggiori di Forza Armata, il Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri, il Segretariato Generale della Difesa/Direzione nazionale armamenti e la Task Force per la valorizzazione e dismissione degli immobili non residenziali e, a norma dell'art. 307 del d.lgs. 66/10 e s.m.i., "[...] sentita l'Agenzia del demanio;
c) La fattiva cooperazione da tempo stabilitasi fra la Difesa e l'Agenzia del demanio, che ha dato positiva prova nella vicenda delle dismissioni, va ulteriormente sviluppata, anche mantenendo ed eventualmente perfezionando la peculiare configurazione organizzativa e gestionale assunta dalla Task force della Difesa, che si è rivelata, a sua volta, una struttura efficiente ai fini della necessaria economicità dell'azione amministrativa nei propri rapporti con l'Agenzia e con gli altri attori istituzionali;	c) I rapporti pressoché quotidiani con l'Agenzia del demanio possono essere ritenuti ormai consolidati in un'ottica di massima collaborazione e costituiscano, in ogni circostanza, ulteriore occasione per esplorare possibili ipotesi di razionalizzazione e ottimizzazione d'uso degli immobili in uso alla Difesa, allo scopo di individuare soluzioni funzionali sia al conseguimento degli obiettivi del Dicastero sia di quelli stabiliti di volta in volta dal Ministero dell'economia e delle finanze. In tale quadro, si ritiene possibile affermare che la struttura organizzativa definita per la Task Force appare in grado di assicurare, in maniera più che adeguata, l'assolvimento dei compiti sin qui assegnati all'Organismo stesso;

<sup>13</sup> Nota Ministero della difesa, Direzione dei lavori e del demanio del 25 gennaio 2018, n. 2126.

## Segue quadro sinottico n. 6

Osservazioni della Corte	Risposte delle amministrazioni e misure conseguenziali adottate
d) Al fine di individuare e perseguire le migliori e più coerenti politiche relative al settore immobiliare in mano pubblica, va valutata l'opportunità che, pur in costanza delle attuali competenze fissate in via legislativa, venga costituita al riguardo una unica cabina di regia amministrativa;	d) Appare opportuno convocare uno specifico tavolo tecnico Difesa/Demanio, al quale per la Difesa dovranno partecipare tutti i rappresentanti coinvolti nel processo di dismissione in titolo, per valutare congiuntamente l'opportunità, le finalità e le modalità con cui realizzare la cabina di regia raccomandata dalla Corte volta a individuare e perseguire le migliori politiche attraverso azioni coerenti;
e) Con riferimento alle considerazioni espresse al Cap. III parte 3 ove si auspica che: - gli obiettivi siano individuati in maniera da renderli ancora più precisi e misurabili nonché più idonei a generare indicatori numerici di attività e di risultato, eventualmente completandoli, a fini di maggiore efficacia, anche con <i>target</i> ;  - sia valutata l'opportunità di rendere il monitoraggio semestrale;  - il Ministero della difesa, avuto riguardo ai contenuti dell'art. 307 del Codice dell'ordinamento militare che disciplina, oggi, compiutamente ed autonomamente la dismissione degli immobili militari, predisponga un aggiornato piano strategico di cessioni immobiliari.	e) L'Amministrazione della difesa ha così riferito:  -con il supporto metodologico dell'OIV, la suddetta amministrazione ha elaborato a partire dalla programmazione strategica del 2017 – un complesso di obiettivi e di indicatori più attinenti alla vigente normativa, che consentono di osservare i concreti risultati conseguiti, dal punto di vista realizzativo ed economico-finanziario, dalle varie articolazioni del Dicastero in relazione ai target fissati annualmente;  - conformemente a quanto indicato nel Piano della <i>performance</i> del Ministero della difesa e negli altri atti di indirizzo politico, l'Oiv provvede a monitorare/rilevare il grado di realizzazione del complesso degli obiettivi assegnati con il predetto Piano, attraverso il monitoraggio strategico, effettuato con cadenza periodica semestrale;  - sono state intraprese iniziative affinché fra gli obiettivi di <i>performance</i> afferenti al triennio 2018-2020, trovi evidenza la predisposizione, da parte delle articolazioni competenti, di un piano di cessioni immobiliari, con effetti e risultati da conseguire già a decorrere dal 2018.

Fonte: elaborazione Corte dei conti.

### 4.2. L'anagrafe dei rapporti finanziari

La relazione su "L'utilizzo dell'Anagrafe dei rapporti finanziari ai fini dell'attività di controllo fiscale" (deliberazione 26 luglio 2017, n. 11) analizza la gestione dell'Anagrafe dei rapporti finanziari che costituisce una banca dati di notevoli dimensioni contenente i dati, identificativi e contabili, di tutti i soggetti titolari di rapporti di conto corrente o di deposito, allo scopo di rendere più efficiente l'attività di controllo in ambito fiscale.

Dall'indagine sono emersi ritardi nella realizzazione dell'Anagrafe, prevista sin dal 1991, ma divenuta effettivamente operativa ed accessibile solo nel 2009 e costata circa 10 milioni di euro. Più gravi sono le criticità relative al suo concreto ed effettivo utilizzo per la lotta all'evasione, essendo stata rilevata una grave inadempienza dell'Agenzia che non ha mai elaborato le previste liste selettive né, successivamente, le analisi del rischio evasione. Invero, con d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito dalla l. 22 dicembre 2011, n. 214, era previsto che il direttore dell'Agenzia delle entrate individuasse criteri per elaborare, con procedure centralizzate, specifiche liste selettive di contribuenti a maggior rischio di evasione. Tali criteri non sono mai stati emanati. I timidi tentativi dell'Agenzia di elaborare le liste erano, peraltro, destinati comunque a realizzare uno strumento scarsamente efficace, essendo impostati sull'utilizzo dei soli dati di identificazione del soggetto e sulla natura, tipologia, apertura, modifica e chiusura del rapporto, con esclusione quindi dei dati, certamente più pregnanti ai fini della lotta all'evasione, sulle movimentazioni e sui saldi dei rapporti finanziari. In ogni caso, nessuna lista selettiva è mai stata elaborata.

In sostituzione dell'obbligo di predisposizione delle dette liste selettive, con la legge di stabilità per il 2015 è stato previsto l'utilizzo dei dati, anche finanziari, per effettuare l'analisi del rischio di evasione. A distanza di oltre due anni da tali modifiche, e di oltre cinque anni dall'obbligo di elaborare le liste selettive, la Sezione ha constatato l'assenza di selezioni di contribuenti attraverso lo strumento dell'Archivio dei rapporti finanziari quali soggetti a maggior rischio di evasione, appurando che la norma è stata disattesa. Di conseguenza, la relazione ha segnalato che l'Agenzia non aveva predisposto la relazione annuale prevista dall'art. 11, c. 4-bis, del d.l. n. 201/2011, con la quale dovevano essere comunicati alle Camere i risultati relativi all'emersione dell'evasione a seguito dell'applicazione delle disposizioni di cui trattasi.

A seguire vengono illustrate le raccomandazioni e le risposte delle amministrazioni conseguenti alla relazione<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Nota Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, del 2 ottobre 2017, n. 178591 e nota del 21 agosto 2017 n. 164300; nota Ministero economia e finanze, Gabinetto, del 26 ottobre 2017, n. 20884 e nota dell'Agenzia delle entrate, Direzione centrale Amministrazione, pianificazione e controllo pervenuta alla Corte dei conti il 12 febbraio 2018.

**Quadro sinottico n. 7- Deliberazione n. 11/2017/G**

<b>L'UTILIZZO DELL'ANAGRAFE DEI RAPPORTI FINANZIARI AI FINI DELL'ATTIVITA' DI CONTROLLO FISCALE Deliberazione n. 11/2017/G</b>	
<b>Osservazioni della Corte</b>	<b>Risposte delle amministrazioni e misure consequenziali adottate</b>
<p>a) -Utilizzo dei dati presenti nell'Archivio dei rapporti finanziari;</p> <p>- Misure adottate per garantire l'affidabilità e completezza delle informazioni estraibili dall'Archivio dei rapporti.</p>	<p>a) L'utilizzo dei dati dell'archivio che, richiede una rilevante attività preliminare volta all'individuazione delle informazioni utili per le finalità perseguite, si inserisce in un complesso e articolato processo che richiede l'analisi integrata degli ulteriori elementi informativi disponibili di fenomeni evasivi. Si tratta di informazioni il cui trattamento è vincolato ad elevati standard di qualità, sicurezza e riservatezza.</p> <p>Per quanto riguarda le misure adottate, l'Agenzia ha avviato nel 2016, un progetto di reingegnerizzazione dei processi di acquisizione, monitoraggio e controllo della qualità dei dati provenienti dagli enti esteri che ha interessato anche l'Archivio dei rapporti finanziari, prevedendo la progettazione di un applicativo denominato "Cruscotto di monitoraggio". Attraverso tale strumento è possibile controllare in maniera automatizzata il processo di acquisizione delle comunicazioni ricevute con positive ricadute in termini di miglioramento della qualità, tempestività, completezza e coerenza intrinseca dei dati.</p> <p>Più recentemente l'Agenzia ha investito particolarmente nel miglioramento della qualità dei dati coinvolgendo anche gli operatori finanziari in un significativo investimento tecnologico e di risorse che hanno consentito un miglioramento della completezza e corrispondenza dei dati inviati all'Archivio.</p>
<p>b) Il Ministro dell'economia e delle finanze, pur titolare dei poteri di indirizzo e vigilanza, non è mai intervenuto attraverso specifiche indicazioni affinché l'Agenzia provvedesse, prima, ad elaborare le liste selettive e, poi, ad effettuare analisi del rischio evasione, nonché a riferire al Parlamento (ai sensi dell'art. 11, c. 4-bis, d.l. n. 201/2011), come dovuto per espressa previsione normativa. Si raccomanda, quindi, al Ministro un pronto ed efficace intervento affinché l'Agenzia adempia agli obblighi derivanti dal quadro normativo richiamato nella presente relazione, riferendo alle Camere sulla puntuale applicazione delle disposizioni riguardanti l'utilizzo dell'Anagrafe ai fini della lotta all'evasione fiscale.</p>	<p>b) Il Ministero delle finanze -Dipartimento della Ragioneria e Ufficio di Gabinetto - esaminata la relazione ed eseguiti i dovuti approfondimenti, anche documentali, non ha individuato profili di competenza.</p> <p>L'Agenzia, difatti, riferisce di essere impegnata nella progressiva adozione di efficaci modelli di analisi del rischio, elaborati sulla base dei dati dell'archivio dei rapporti finanziari, in ottemperanza a quanto disposto dall'art. 11, d.l. n. 201/2011, diretti ad orientare l'azione di controllo degli uffici verso quelle posizioni soggettive che risultano più significative sotto il profilo delle anomalie dichiarative.</p>

Fonte: elaborazione Corte dei conti.

### 4.3. Gli effetti sulle entrate del contenzioso tributario

La relazione concernente “*Il contenzioso dinanzi alle Commissioni tributarie. Effetti sulle entrate. Anni 2011-2016*” (deliberazione 20 giugno 2017, n. 7) analizza il flusso delle controversie pervenute, definite e pendenti al 31 dicembre 2016.

Le liti pendenti (nel 2016 n. 469.048) hanno registrato una riduzione dell'11,64 per cento rispetto al 2015. Il risultato positivo è l'effetto soprattutto della riduzione del volume del nuovo contenzioso, che registra nel 2016 una flessione del 9,8 per cento, oltre all'incidenza deflativa dell'istituto della mediazione. Di particolare interesse è l'analisi per valore economico: nel 2016, il 67,21 per cento dei ricorsi/appelli pervenuti corrisponde soltanto al 2,10 per cento del valore complessivo delle liti, mentre l'1,79 per cento delle liti copre ben il 73,09 dell'intero valore (il 45,66 per cento dei ricorsi pendenti innanzi alle commissioni tributarie provinciali ha un valore inferiore ai 2.000 euro).

Con riferimento alla tipologia degli atti impugnati e alla loro distribuzione territoriale emerge che, a livello nazionale, il flusso dei ricorsi conseguenti ad accertamenti costituisce, negli anni considerati, una quota inferiore alla metà del totale, per ridursi ulteriormente nel 2016 quando rappresenta circa il 38,37 per cento.

Anomalo appare il numero dei ricorsi avverso gli atti di liquidazione e riscossione che, a livello nazionale, costituisce mediamente oltre 1/3 del totale e, nel 2016, rappresenta addirittura il 49,05 del totale. A livello regionale emerge un singolare apporto al contenzioso da liquidazione e riscossione di alcune regioni (la Sicilia, la Campania, il Lazio e la Calabria), tenuto anche conto del relativo peso demografico di tali regioni rispetto ad altre (Lombardia, Veneto, Piemonte, Emilia-Romagna).

Altro profilo di rilievo è costituito dai volumi della riscossione correlati al contenzioso, che registrano un progressivo incremento, attestandosi nel 2016 a 2.010 milioni (+5,18 per cento rispetto al 2015). Il miglior risultato è da ascrivere esclusivamente ad un incremento delle riscossioni da versamenti diretti (+19,63 per cento rispetto al 2015). Decrescenti, invece, le riscossioni da ruolo, con una flessione nel 2016 del 9,61 per cento rispetto al 2015. Positivo il risultato complessivo del riscosso correlato alla mediazione tributaria e alla conciliazione giudiziale, che cresce del 14,53 rispetto al 2015.

Il contenzioso tributario viene poi inquadrato all'interno dei complessivi esiti degli atti impositivi: una significativa percentuale, il 20 per cento, della maggiore imposta accertata è definita con strumenti deflativi, con la conciliazione giudiziale e con la *voluntary disclosure* (il 17,36 al netto della *voluntary disclosure*); il 31,47 per cento è oggetto di impugnativa e ben il 48,52 è collegato ad atti per i quali il contribuente non ha utilizzato gli istituti definatori, né ha proposto ricorso, né ha pagato, se non in percentuale irrisoria (è recuperato soltanto lo 0,06 per cento con versamenti diretti e lo 0,33 per cento con la riscossione da ruolo).

Tali dati sono stati ritenuti preoccupanti: quasi la metà degli accertamenti sostanziali (oltre il 48 per cento) non ha condotto ad effetti positivi per l'erario traducendosi in costi gestionali improduttivi e future quote inesigibili.

È stata misurato l'arretrato dei ricorsi/appelli, gli esiti del contenzioso, la produttività dei giudici e i costi del sistema di giustizia tributaria.

Di seguito sono schematizzate le raccomandazioni della Corte e le risposte intervenute<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Nota Agenzia delle entrate, Direzione centrale, Settore pianificazione e controllo, pervenuta alla Corte dei conti il 22 febbraio 2018 e nota Consiglio di Presidenza della Giustizia tributaria, del 13 marzo 2018, n. 3997.

**Quadro sinottico n. 8 - Deliberazione n. 7/2017/G**

<b>IL CONTENZIOSO DINANZI ALLE COMMISSIONI TRIBUTARIE. EFFETTI SULLE ENTRATE. ANNI 2011-2016 Deliberazione n. 7/2017/G</b>	
Osservazioni della Corte	Risposte delle amministrazioni e misure consequenziali adottate
<p>Sul piano normativo e amministrativo:</p> <p>a) Valutare l'opportunità di affidare, in primo grado, ad un giudice monocratico la definizione delle liti pendenti di valore più contenuto, quali ad esempio quelle inferiori a 2.000 euro (pari al 45,66 per cento delle liti pendenti innanzi alle Ctp), trovando i necessari correttivi sul piano della retribuzione del giudice, come necessario complemento dell'intervento sicuramente proficuo per lo Stato: si tratterebbe di intervento, peraltro, in linea con i criteri direttivi della l. n. 23/2014 (art. 10, c. 1, lett. b2);</p>	<p>Il Consiglio di Presidenza di Giustizia tributaria, ha sottolineato che:</p> <p>a) Non sembra che sussista un problema di accelerazione dei tempi di trattazione dei ricorsi tributari, quanto meno nei due gradi di merito, atteso che la Giustizia tributaria esprime già oggi le migliori <i>performance</i> tra le magistrature del paese e registra tempi di trattazione in linea con le medie delle giurisdizioni europee. Né tanto meno appare esistente un problema di riduzione dei costi complessivi del sistema atteso che, senza dubbio, la Giustizia tributaria si presenta la più economica possibile in valore assoluto oltre che in relazione agli altri settori della giustizia del Paese.</p> <p>In tale ottica pur essendo auspicabile, per motivazioni sostanzialmente diverse da quelle indicate, l'introduzione di un giudice monocratico per la definizione delle liti pendenti di valore più contenuto, ciò non appare vantaggioso ai fini dell'accelerazione dei tempi del processo, già particolarmente rapidi o del suo costo, non essendo pensabile l'abbattimento in tale ipotesi del già irrisorio appannaggio spettante al giudice tributario per ogni ricorso definito;</p>
<p>b) Valutare l'opportunità di una razionalizzazione degli ambiti territoriali delle commissioni e sezioni staccate, con eventuali fusioni di sedi aventi ridotti carichi di lavoro, come risultanti dai dati dei flussi in entrata delle controversie, con quelle di province limitrofe, al fine di elevare il rapporto costi/benefici;</p>	<p>b) Più volte poi il Consiglio ha chiesto ai competenti organi ministeriali l'avvio di una procedura per la revisione delle piante organiche definite con il c.d. decreto Visco, ormai risalenti ed obsolete, e ciò all'evidente scopo di una razionalizzazione degli ambiti territoriali delle commissioni e sezioni staccate.</p> <p>Va però segnalato come la eventuale possibilità di fusione di sedi aventi ridotti carichi di lavoro con quelle di province limitrofe, richieda uno specifico intervento normativo essendo la distribuzione territoriale delle Commissioni tributarie disciplinata con decreto legislativo.</p> <p>Infine, e sotto il profilo dello stimolo della capacità definitoria delle Commissioni tributarie già assolutamente elevata, si evidenzia che:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- appare certamente utile, ove fattibile, l'introduzione di criteri redazionali e limiti dimensionali degli atti di parte ovviamente da concordare e condividere con tutti gli attori del processo;</li> <li>- più volte questo Consiglio ha chiesto l'avvio di procedure per l'ottimizzazione della distribuzione dei giudici sul territorio, ottimizzazione di fatto impedita da piante organiche definite per legge;</li> </ul>

## Segue quadro sinottico n. 8

Osservazioni della Corte	Risposte delle amministrazioni e misure conseguenziali adottate
<p>Al fine di deflazionare il contenzioso:</p> <p>c) Elevare la qualità delle iscrizioni a ruolo, considerato che, per quanto siano prevalenti le sentenze favorevoli all'amministrazione, non è trascurabile la percentuale delle sentenze in cui l'amministrazione è totalmente o parzialmente soccombente, soprattutto nelle controversie di valore inferiore a 20.000 euro (38 per cento);</p>	<p>c) Il Consiglio di Presidenza evidenzia che, seppur estranei alla sua competenza, auspicabili appaiono interventi di reingegnerizzazione dei processi (amministrativi di riscossione e non giudiziario-tributari) in linea con le misure che hanno registrato positivi risultati per il corretto funzionamento del nostro sistema fiscale e l'incremento dell'adempimento spontaneo ovviamente foriero di effetti benefici anche sui volumi del contenzioso. Poiché l'Amministrazione finanziaria non è una mera controparte del contribuente ma un'emanazione di quello che lo Stato ha il dovere-diritto di tutelare gli interessi del cittadino, ivi incluso quello al corretto pagamento delle imposte, come evidenziato dalla Corte, è imprescindibile l'esigenza di ripristinare la legalità violata tutte le volte che l'amministrazione si avveda dell'illegittimità anche parziale della pretesa tributaria, in coerenza con il carattere vincolato dell'attività impositiva che deve essere diretta alla corretta applicazione dei tributi. Tale funzione, sempre condividendo il pensiero della Corte, non può essere affidata all'istituto della mediazione, mero surrogato dell'autotutela, che l'amministrazione talvolta sembra avere ritrosia ad adottare, forse per timore di responsabilità amministrativa. L'Agenzia è costantemente ed efficacemente impegnata di elevare la qualità delle iscrizioni a ruolo; nella riduzione delle controversie tributarie. In particolare, negli ultimi anni i ricorsi alle Commissioni tributarie sono passati dai 171.000 del 2011 ai 70.000 del 2017;</p>
<p>d) Utilizzare appieno l'istituto dell'autotutela, che deve essere doverosamente attivato per ripristinare la legalità violata tutte le volte che l'amministrazione si avveda dell'illegittimità anche parziale della pretesa tributaria, in coerenza con il carattere vincolato dell'attività impositiva che deve essere diretta alla corretta applicazione dei tributi: la mediazione non può essere un surrogato dell'autotutela che l'amministrazione talvolta sembra avere ritrosia ad adottare, forse per timore di responsabilità amministrativa;</p>	<p>d) L'Agenzia ha emanato puntuali documenti di prassi fornendo indicazioni agli Uffici operativi di procedure all'annullamento in autotutela tutte le volte in cui ricorrano le condizioni, evitando, sia al contribuente che all'Agenzia, gli oneri del contenzioso. Le indicazioni operative diramate valorizzano l'importanza dell'utilizzo corretto e tempestivo di questo potere per migliorare il rapporto con i contribuenti, assicurando imparzialità e trasparenza nonché efficacia nell'azione di controllo e uniformità di comportamento nell'operato.</p> <p>Inoltre, l'incidenza dell'autotutela (parziale e/o totale) sugli atti impositivi notificati nel corso dell'arco temporale che va dal 2011 al 2016, si presenta diversificata in funzione della tipologia di controllo effettuata. Gli accertamenti ordinari IIDD, IVA e IRAP, eseguiti sulla base di una preventiva analisi del rischio di evasione effettuata dagli uffici con il contraddittorio preventivo del contribuente, fanno registrare una percentuale del 5,5 per cento di atti interessati dai provvedimenti di autotutela su una media annua di 265.000;</p>

## Segue quadro sinottico n. 8

Osservazioni della Corte	Risposte delle amministrazioni e misure consequenziali adottate
<p>e) Identificare e valutare le fattispecie di contenzioso più ricorrenti o di tipo seriale;</p>	<p>e) L’Agenzia ha comunicato che, grazie all’ausilio di strumenti informatici di <i>Business Intelligence</i> vengono sistematicamente classificate le questioni ricorrenti oggetto di controversie tributarie. Tali strumenti sono stati illustrati alla Sezione che ne ha tenuto conto nella relazione. Con lo stesso strumento di <i>Business Intelligence</i> vengono altresì monitorati gli orientamenti giurisprudenziali, al fine di adeguare coerentemente i documenti di prassi che illustrano le strategie difensive da adottare in contenzioso, procedendo anche all’abbandono delle posizioni che dovessero registrare consolidati orientamenti giurisprudenziali contrari.</p> <p>Le posizioni adottate dall’Agenzia nei giudizi tributari sono ovviamente condivise con l’Avvocatura dello Stato, incaricata di difenderle in Cassazione.</p> <p>Per il Consiglio di Presidenza della GT, non sembra per contro fattibile, nell’ambito delle funzioni attribuite alle Commissioni Tributarie, il superamento delle fattispecie di contenzioso più ricorrenti o di tipo seriale (vedi Irap dei professionisti), essendo a ciò necessario l’intervento di norme interpretative o pronunce univoche della Suprema Corte di Cassazione;</p>
<p>f) Rafforzare l’efficacia del sistema di riscossione coattiva (anche in termini di deterrenza), valorizzando le sinergie tecniche ed operative tra i soggetti della fiscalità, aumentando il grado di condivisione e l’aggiornamento delle informazioni, con il massimo allineamento tra le amministrazioni coinvolte, così da massimizzare l’efficacia dell’azione di riscossione e ridurre i costi correlati ad attività infruttuose;</p>	<p>f) L’Agenzia riferisce che, l’art. 3 del d.l. n. 193/2016 ha previsto che il soggetto preposto all’esercizio delle funzioni relative alla riscossione nazionale (Agenzia delle entrate-Riscossione) possa avvalersi delle banche dati e delle informazioni alle quali l’Agenzia delle entrate è già autorizzata ad accedere, sulla base di specifiche disposizioni di legge, nonché delle informazioni relative ai rapporti di lavoro e di impiego che, ai sensi del c. 2 dello stesso art. 3, l’Agenzia delle entrate può acquisire dall’Inps mediante accesso diretto. In particolare, tale previsione normativa, che si colloca nell’ambito del complessivo rafforzamento e valorizzazione delle sinergie tecniche e operative tra l’Agenzia delle entrate e il soggetto deputato a svolgere le funzioni di riscossione, trova attuazione pratica nell’utilizzo, per l’azione di recupero coattivo, di una serie di informazioni quali, ad esempio, quelle disponibili nella banca dati dei rapporti finanziari.</p> <p>Si tratta di una banca dati che è già da tempo nella disponibilità dell’Agente della riscossione, ma le cui informazioni si limitavano all’identificazione del soggetto (operatore finanziario) che deteneva rapporti con il debitore, non fornendo le informazioni di natura contabile sui medesimi rapporti. Ciò ha spesso comportato una poco efficace e mirata azione di riscossione con il conseguente aggravio di costi correlati ad attività infruttuose. Analogamente per quanto riguarda le informazioni che l’Agenzia delle entrate può acquisire dall’Inps, per poi renderle disponibili per lo svolgimento delle attività di riscossione, il recupero coattivo potrà avvantaggiarsi di una maggiore frequenza e puntualità di aggiornamento, evitando inutili procedure di recupero nei confronti di soggetti terzi che non intrattengono più alcun rapporto con il debitore.</p>

## Segue quadro sinottico n. 8

Osservazioni della Corte	Risposte delle amministrazioni e misure conseguenziali adottate																												
	<p>Il sistema della riscossione potrà pertanto beneficiare anche in prospettiva, del miglioramento della quantità, qualità e tempestività delle informazioni che verranno raccolte nelle banche dati di Agenzia delle entrate e rese disponibili all'Agente della riscossione per le successive attività di recupero coattivo.</p> <p>Il Consiglio di Presidenza della GT ha sottolineato che è auspicabile il rafforzamento, anch'esso estraneo alla sua competenza, dell'efficacia del sistema di riscossione coattiva (anche in termini di deterrenza) massimizzando l'efficacia dell'azione di riscossione, ma sempre avendo cura di tutelare preliminarmente e particolarmente i diritti costituzionalmente sanciti del cittadino-contribuente;</p>																												
<p>g) Svolgere attività di prevenzione per indurre comportamenti di massa più coerenti all'assolvimento degli obblighi tributari per ridurre drasticamente la platea degli inadempienti.</p>	<p>g) L'Agenzia approfondisce quanto emerso dall'analisi condotta dalla Corte sulla tabella n. 18 di pag. 47 del testo dell'indagine conoscitiva, nella parte in cui si è evidenziata l'incidenza dei controlli sostanziali per i quali il contribuente ha ritenuto di non ricorrere a strumenti deflativi né a mezzi giurisdizionali per definire la propria posizione nei confronti dell'Amministrazione finanziaria. Essa rappresenta il 32,5 per cento degli atti emessi nell'arco temporale 2011 – 2016, con un valore di maggiore imposta accertata (MIA) pari al 48,5 per cento della maggiore imposta definitivamente accertata. Questo fenomeno, è stato definito dalla Sezione, come “non contenzioso patologico”. L'Agenzia ha replicato che non si tratta di un fenomeno unitario, ma in esso sono ricomprese evidenze molto composite e disomogenee tra loro allo scopo di approfondire ulteriormente la fattispecie, ha provveduto ad un'estrazione dei dati di dettaglio dei 936.323 atti non impugnati negli anni 2011-2016 (descritti alla terza riga della citata tabella 18, oggetto di analisi da parte della Corte). La tabella seguente, mostra gli atti distinti per fasce di maggiore imposta accertata e incidenza sulla MIA totale.</p> <table border="1" data-bbox="639 1429 1366 1906"> <thead> <tr> <th>Fascia maggiore imposta accertata</th> <th>N. Atti non impugnati</th> <th>Incidenza % su totale atti non impugnati</th> <th>Incidenza % su MIA relativa agli atti impugnati</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>&gt;0-&lt;5.000,00</td> <td>582.097</td> <td>60,5</td> <td>2,1</td> </tr> <tr> <td>&gt;5.000,01-&lt;20.000,00</td> <td>187.234</td> <td>19,4</td> <td>4,2</td> </tr> <tr> <td>&gt;20.000,01-&lt;100.000,00</td> <td>136.332</td> <td>14,1</td> <td>12,4</td> </tr> <tr> <td>&gt;100.000,01-&lt;1.000.000,00</td> <td>50.225</td> <td>5,2</td> <td>29,1</td> </tr> <tr> <td>&gt;1.000.000,00</td> <td>7.435</td> <td>0,8</td> <td>52,2</td> </tr> <tr> <td>Totale</td> <td>963.323</td> <td>100,0</td> <td>100,0</td> </tr> </tbody> </table>	Fascia maggiore imposta accertata	N. Atti non impugnati	Incidenza % su totale atti non impugnati	Incidenza % su MIA relativa agli atti impugnati	>0-<5.000,00	582.097	60,5	2,1	>5.000,01-<20.000,00	187.234	19,4	4,2	>20.000,01-<100.000,00	136.332	14,1	12,4	>100.000,01-<1.000.000,00	50.225	5,2	29,1	>1.000.000,00	7.435	0,8	52,2	Totale	963.323	100,0	100,0
Fascia maggiore imposta accertata	N. Atti non impugnati	Incidenza % su totale atti non impugnati	Incidenza % su MIA relativa agli atti impugnati																										
>0-<5.000,00	582.097	60,5	2,1																										
>5.000,01-<20.000,00	187.234	19,4	4,2																										
>20.000,01-<100.000,00	136.332	14,1	12,4																										
>100.000,01-<1.000.000,00	50.225	5,2	29,1																										
>1.000.000,00	7.435	0,8	52,2																										
Totale	963.323	100,0	100,0																										

## Segue quadro sinottico n. 8

Osservazioni della Corte	Risposte delle amministrazioni e misure consequenziali adottate
	<p>Dall'esame dei dati sopra esposti, emerge che oltre l'81,3 per cento della MIA del c.d. fenomeno del "non contenzioso patologico", attiene a n. 57.660 atti (su un totale di 963.323) con una MIA per atto superiore a 100.000 euro. Tra questi, si concentrano i fenomeni evasivi connotati da comportamenti fraudolenti e perpetrati anche attraverso condotte aventi rilevanza penale, per i quali l'attività di accertamento dell'imposta evasa e delle relative sanzioni da parte dell'Agenzia è spesso prodromica all'esercizio dell'azione penale da parte dell'Autorità Giudiziaria. In molti di questi casi, per le modalità peculiari attraverso le quali ci si è sottratti agli obblighi impositivi, sono coinvolti contribuenti e società non collaborative e senza patrimoni aggredibili da parte dell'Agente della riscossione. Si tratta essenzialmente di attività impositiva doverosa, derivante dalla constatazione di violazioni da parte dei verificatori militari e civili, con particolare riferimento ai cosiddetti "evasori totali", alle fatturazioni per operazioni inesistenti, ai soggetti interessati da procedure concorsuali. L'Agenzia non è dotata di un potere discrezionale che le consenta di non coltivare in sede accertativa le violazioni tributarie per le quali emergano scarse probabilità di riscossione. In proposito va tenuto presente, tra l'altro, che il c. 1 dell'art. 2-quater del d.l. 30 settembre 1994, n. 564, conv., con modif., dalla l. 30 novembre 1994, n. 656, prevede: "Con decreti del Ministro delle finanze sono indicati gli organi dell'Amministrazione finanziaria competenti per l'esercizio del potere di annullamento d'ufficio o di revoca, anche in pendenza di giudizio o in caso di non impugnabilità, degli atti illegittimi o infondati. Con gli stessi decreti sono definiti i criteri di economicità sulla base dei quali si inizia o si abbandona l'attività dell'amministrazione". Il decreto ministeriale 11 febbraio 1997, n. 37 (Regolamento recante norme relative all'esercizio del potere di autotutela da parte degli organi dell'Amministrazione finanziaria) non ha però dato attuazione alla predetta previsione legislativa in materia di definizione dei criteri di economicità sulla base dei quali si inizia o si abbandona l'attività dell'amministrazione. Sempre con riferimento alla precedente tabella, all'estremo opposto si rileva che gli atti che presentano una maggiore imposta definitivamente accertata inferiore a 20.000 euro sono in totale 769.331 e rappresentano circa l'80 per cento del totale di atti non impugnati. Tale fenomeno può essere spiegato anche dal fatto che il d.lgs. n. 218/1993 prevede all'art. 8 che le somme oggetto di definizione possono essere versate ratealmente in un massimo di otto rate trimestrali di pari importo (per somme che non superano i 50.000 euro). Ciò rende più conveniente dal punto di vista finanziario per il contribuente l'attesa della notifica della cartella da parte dell'Agente della riscossione, in modo da poter accedere ad una rateizzazione di maggiore durata (per debiti fino a 60.000 euro il piano ordinario di rateazione consente di dilazionare il pagamento fino a 72 rate mensili oltre a eventuali piani straordinari e proroghe).</p>

## Segue quadro sinottico n. 8

Osservazioni della Corte	Risposte delle amministrazioni e misure conseguenziali adottate
	<p>In sostanza esiste un'asimmetria tra le rateizzazioni previste per gli istituti definatori dell'accertamento e quelle per il pagamento delle cartelle esattoriali la l. 23 dicembre 2014, n. 190 ha introdotto, con i cc. 634 e ss dell'art. 1, disposizioni volte a favorire nuove e più avanzate forme di comunicazione tra il contribuente e l'Amministrazione fiscale anche in termini preventivi rispetto alle scadenze fiscali, il cui fine è proprio quello di stimolare l'assolvimento degli obblighi tributari e favorire l'emersione spontanea delle basi imponibili.</p> <p>In tale nuovo contesto la strategia dell'Agenzia si fonda sul consolidamento di un rapporto fiduciario con i contribuenti, nell'ambito del quale, è chiamata a ricoprire sempre più un ruolo di facilitazione e di guida per il corretto assolvimento degli obblighi fiscali, instaurando un dialogo collaborativo con i contribuenti stessi, preventivo o contestuale, laddove possibile, al momento dichiarativo. Tale approccio cooperativo considera i contribuenti come cittadini da assistere nell'assolvimento degli obblighi tributari, ponendoli al centro dell'azione amministrativa e superando una logica di contrapposizione tra contribuente e amministrazione fiscale. L'inversione di tendenza rispetto alla tradizionale visione di un fisco controllore, impegnato prevalentemente, in un'azione di controllo a posteriori rispetto alla dichiarazione del contribuente, è talmente radicale che gli effetti del nuovo corso dell'Agenzia potranno cogliersi appieno solo nel medio-lungo periodo. Tuttavia, i risultati conseguiti nell'ultimo esercizio confermano l'efficacia del percorso intrapreso, se si considera che le lettere inviate ai contribuenti per la <i>compliance</i> hanno prodotto l'incremento del 160 per cento delle somme incassate rispetto all'anno precedente (1,3 miliardi).</p> <p>Il Consiglio di Presidenza della GT, pur evidenziando che la funzione assegnata alla Magistratura tributaria è quella di regolare il conflitto, ove sorga, tra Stato e cittadino in tema di tributi, non può che condividere la necessità, rappresentata dalla Corte, di indurre comportamenti di massa più coerenti all'assolvimento degli obblighi tributari per ridurre drasticamente la platea degli inadempienti attivando tutti gli interventi legislativi e le misure amministrative in direzione di una crescita della <i>tax compliance</i>, con un impegno dell'amministrazione finanziaria per un miglioramento dei rapporti con contribuenti e una crescita dell'adempimento spontaneo degli obblighi fiscali, attraverso la semplificazione degli adempimenti la cooperazione ed il dialogo con il contribuente sia nella fase dell'adempimento che successivamente in sede di autotutela.</p>

Fonte: elaborazione Corte dei conti.

## 5. Sviluppo e infrastrutture e tutela dell'ambiente

Numerose sono le indagini, concluse nel 2017, attinenti alle politiche di sviluppo del nostro Paese e alla verifica dello stato di attuazione degli interventi su infrastrutture considerate di particolare rilevanza dalla Sezione in sede di programmazione dell'attività di controllo.

Particolare attenzione va rivolta alle iniziative positive, anche in accordo con altri soggetti, intraprese dalle amministrazioni destinatarie delle raccomandazioni, finalizzate al potenziamento del monitoraggio delle attività ed, in particolar modo, all'efficientamento dei sistemi che consentono un monitoraggio delle opere pubbliche.

Si rinvencono, inoltre, anche risposte considerate non esaustive dalla Sezione.

### 5.1 Il trasporto rapido di massa

La relazione, avente ad oggetto *“Lo stato di realizzazione dei sistemi di trasporto rapido di massa a guida vincolata e di tranvie veloci nelle aree urbane (l. 26 febbraio 1992, n. 211)”* (deliberazione 29 marzo 2017, n. 4), ha rilevato una parziale attuazione degli obiettivi programmati dalla legge: dalla sua entrata in vigore, gli interventi conclusi a favore degli enti locali sono stati meno della metà di quelli originariamente previsti; 20 interventi sono stati defianziati, prevalentemente per carenza progettuale o per la difficile sostenibilità della compartecipazione finanziaria degli enti locali proponenti. Le varianti per le opere a favore dei comuni hanno inciso per oltre il 27 per cento sui costi originariamente approvati, con incrementi elevati, in particolare, per la metro C di Roma e la metropolitana di Napoli.

Per quanto concerne gli interventi a favore delle ferrovie in regime di gestione commissariale governativa, la continua rimodulazione temporale e quantitativa delle risorse, indice di una non adeguata programmazione normativa a livello economico-finanziario, è stata ulteriormente aggravata dal passaggio di funzioni alle regioni a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione nel 2001. La prosecuzione dell'attuazione di tali opere rischia inoltre di essere compromessa dall'avvenuto pignoramento (per una causa civile estranea all'attività della direzione generale competente) delle risorse disponibili presso la Banca d'Italia e destinate per tali finalità

alle regioni. Va valorizzata l'attività di monitoraggio svolta dal Ministero delle infrastrutture su tutti gli interventi.

Il ritardo nei pagamenti ha determinato, quale corrispettivo per somme inutilizzate rese disponibili dagli istituti finanziari, il pagamento di interessi, che, nei confronti della sola Cassa depositi e prestiti, ammontano a circa 436 milioni di euro su un importo di mutui pari a 3,3 miliardi di euro. Nell'istruttoria è stata inoltre verificata, pur a fronte di una diminuzione delle rate e del valore attuale delle passività totali, l'onerosità dell'operazione di rinegoziazione di mutui stipulati con la stessa Cdp (299 milioni di euro).

I meccanismi correttivi indicati nella relazione (istituzione di un "fondo" unico che non destini le risorse al singolo intervento, ma al programma di interventi complessivamente inteso, e ristrutturazione dei finanziamenti secondo criteri maggiormente flessibili e rapportati ai rendimenti dei titoli di Stato) avrebbero fatto conseguire cospicui risparmi.

In una prospettiva comparativa, la relazione valuta, infine, gli elementi che hanno consentito un diverso sviluppo del trasporto urbano in altri paesi europei, rilevando la centralità di un idoneo piano di fattibilità economica.

Di seguito si riportano le raccomandazioni formulate e le risposte pervenute dal Mit<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Nota Ministero delle infrastrutture e dei trasporti del 28 settembre 2017, n. 6672.

**Quadro sinottico n. 9 - Deliberazione n. 4/2017/G**

<b>LO STATO DI REALIZZAZIONE DEI SISTEMI DI TRASPORTO RAPIDO DI MASSA A GUIDA VINCOLATA E DI TRANVIE VELOCI NELLE AREE URBANE (L. 26 FEBBRAIO 1992 N. 211) Deliberazione n. 4/2017/G</b>	
<b>Osservazioni della Corte</b>	<b>Risposte delle amministrazioni e misure consequenziali adottate</b>
a) Rafforzare e dare piena attuazione agli strumenti di monitoraggio e controllo sugli interventi a favore dei Comuni, ex art. 9, l. n. 211/1992;	a) L'attività di monitoraggio, espletata ai sensi della suddetta circolare, è in fase conclusiva, in quanto il programma è pressoché completato, ad eccezione di taluni interventi, evidenziati nel corso dell'indagine, che continuano a manifestare situazioni di criticità. La Direzione generale competente, oltre ad acquisire le schede previste dalla circolare anzidetta, ha riferito di aver attivato una specifica attività di monitoraggio finalizzata a superare le problematiche emerse;
b) Istituire una idonea banca dati, almeno per gli interventi non conclusi, sia con riferimento agli interventi sugli enti locali (art. 9) che sulle ferrovie in regime di concessione governativa (art. 10), come avviata dalla soppressa Struttura Tecnica di Missione;	b) La Direzione generale ha predisposto, a partire dall'inizio dell'anno, un più accurato ed efficace sistema di monitoraggio, tramite l'adozione di un apposito software sviluppato dalla società KPMG Advisory S.p.A. Il nuovo <i>software</i> mira a raccogliere i dati relativi a tutto il panorama nazionale del trasporto pubblico, compresi quindi gli interventi di cui agli artt. 9 e 10 della l. n. 211/1992. Il sistema è stato testato, per acquisire anche eventuali richieste integrative o modificative su alcune infrastrutture "pilota" dei Comuni di Roma, Milano, Napoli, Firenze e Rimini, ma non risulta ancora avviato. Nella futura evoluzione, i dati saranno resi disponibili su un'unica piattaforma <i>web</i> dove confluiranno tutti i dati raccolti dall'Osservatorio;
c) Implementare idonei strumenti conoscitivi per l'attuazione degli interventi per le ferrovie in regime di gestione commissariale governativa ex art. 10, mediante regolare convocazione dei previsti Comitati al fine di un monitoraggio costante degli interventi finanziati ex art. 15 del d.lgs. n. 422/97;	c) Il Ministero ha richiesto alle singole regioni di convocare i Comitati di verifica e monitoraggio previsti dagli accordi di programma stipulati ai sensi dell'art. 15 del d.lgs. n. 422/1997, al fine della predisposizione di una relazione sullo stato di avanzamento degli interventi di cui agli accordi di programma medesimi, con la compilazione di singole schede di dettaglio e di una scheda globale riassuntiva. Solo alcune regioni hanno fornito riscontro. A seguito della richiesta di rimodulazione dell'accordo di programma ex l. n. 422/1997, art. 15, formulata dalla regione Campania, è stato convocato il Comitato di monitoraggio e verifica istituito dal medesimo ente territoriale;
d) Semplificare le procedure di assegnazione ed erogazione delle risorse pubbliche destinate agli investimenti del settore, eventualmente con idonei provvedimenti normativi, consentendo l'immediato utilizzo delle risorse stanziare annualmente, istituendo, a tal fine, un "Fondo" unico che non destini le risorse al singolo intervento, ma al programma di interventi complessivamente inteso;	d) In merito alla semplificazione delle procedure di assegnazione ed erogazione delle risorse pubbliche per gli investimenti nel settore del trasporto pubblico locale e regionale, il Ministero ha evidenziato che i più recenti provvedimenti di riparto adottati per il settore, sono stati improntati alla logica del finanziamento di piani operativi complessivamente intesi, ancorché non sia stato istituito un Fondo unico;

## Segue quadro sinottico n. 9 - Deliberazione n. 4/2017/G

Osservazioni della Corte	Risposte delle amministrazioni e misure conseguenziali adottate
<p>e) Provvedere alla corretta contabilizzazione delle rate di mutuo conseguenti alla rinegoziazione, ed in particolare riallineare la consistenza dei residui e dei perenti, laddove privi di titoli giustificativi a seguito della rinegoziazione dei mutui.</p>	<p>e) La l. n. 311/2004, che ha previsto la rinegoziazione dei mutui, ha stabilito che eventuali maggiori oneri a carico dello Stato derivanti dalla predetta rinegoziazione devono essere proporzionalmente adeguati ai nuovi piani di ammortamento.</p> <p>A seguito della rinegoziazione dei mutui, che ha comportato un prolungamento della durata degli stessi, le rate da contabilizzare risultano attualmente di entità inferiore ma di numero superiore rispetto alle rate originarie sulla base delle quali si è proceduto all'impegno contabile. Tale operazione, benché abbia ridotto l'entità delle rate attualmente pagate, ha aumentato complessivamente il debito contratto che risulta parzialmente non coperto.</p> <p>L'attività di monitoraggio svolta ha evidenziato un riallineamento dei residui passivi e quindi una stabilizzazione delle somme perenti.</p> <p>A seguito di riunioni effettuate con la Ragioneria generale dello Stato (Ucb), anche alla luce delle novità introdotte dalla nuova normativa di bilancio, è emersa la necessità di conservare interamente le attuali disponibilità perenti e valutare la maggiore necessità finanziaria per la copertura dei mutui rinegoziati.</p>

Fonte: elaborazione Corte dei conti.

## 5.2. La linea ferroviaria Verona-Fortezza

La relazione, avente ad oggetto *“Il quadruplicamento della linea ferroviaria Verona-Fortezza”* (deliberazione 11 luglio 2017, n. 9) mette in luce il permanere delle criticità già segnalate dalla Corte dei conti nella precedente deliberazione n. 18/2010/G (confermate nella successiva deliberazione n. 17/2011/G concernente l’adeguamento delle amministrazioni dello Stato alle osservazioni formulate dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione nell’anno 2010), dovute principalmente alla dilatazione della tempistica nella fase di approvazione delle varie progettazioni, nonché alla difficoltà di utilizzare appieno le risorse finanziarie potenzialmente disponibili; donde alcuni definanziamenti già avvenuti sia a livello nazionale, sia a livello europeo.

Gli interventi previsti sono articolati in quattro lotti principali, con priorità per i lotti 1 e 4 (comprensivi di un sub-lotto relativo al lotto 1), e in tre lotti di completamento, per la cui realizzazione è stata prevista sin dall’agosto 2009 la figura del Commissario straordinario. La presenza della figura in questione, nominata fin dal 5 agosto 2009, non ha prodotto l’auspicata accelerazione delle fasi procedurali preliminari ad un tempestivo avvio dei lavori a partire dagli interventi del lotto.

Ad eccezione delle opere del sub-lotto 1, peraltro sospese, nessuno degli interventi era in fase di realizzazione alla data di approvazione della relazione.

Il quadro sinottico che segue riporta le raccomandazioni formulate dalla Sezione, in sede di relazione, e le risposte pervenute dai diversi organismi coinvolti<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Nota Rete Ferroviaria Italiana s.p.a del 12 gennaio 2018, n. 53; nota del Ministero infrastrutture e trasporti: Dipartimento per i trasporti, la navigazione, gli affari generali ed il personale – Direzione generale per il trasporto e le infrastrutture ferroviarie – Div. 2 Infrastrutture ferroviarie contratto di programma del 18 gennaio 2018, n. 334; nota del Commissario straordinario di governo ing. Ezio Facchin del 19 gennaio 2018, n. 148 (prot. Corte dei conti); nota del Ministero economia e finanze: Dipartimento del Tesoro – Direzione VI – Operazioni finanziarie – analisi di conformità con la normativa UE – Ufficio II del 7 febbraio 2018, n. 10394; nota della Presidenza del Consiglio dei ministri del 16 luglio 2018, n. 3630; nota del Ministero infrastrutture e trasporti del 24 luglio 2017, n. 8565; nota Ministero infrastrutture e trasporti: Dipartimento per le infrastrutture, i sistemi informativi e statistici, Direzione generale per lo sviluppo del territorio, la programmazione e i progetti internazionali, Divisione 4, del 3 agosto 2018, n. 8087.

**Quadro sinottico n. 10 - Deliberazione n. 9/2017/G**

<b>“IL QUADRUPPLICAMENTO DELLA LINEA FERROVIARIA VERONA-FORTEZZA” Deliberazione n. 9/2017/G</b>	
<b>Osservazioni della Corte</b>	<b>Risposte delle amministrazioni e misure conseguenziali adottate</b>
<p>a) E' opportuno che le competenti strutture organizzative procedano con immediatezza alle necessarie valutazioni e all'adozione delle conseguenti determinazioni, al fine di mettere in atto tutte le possibili iniziative tese ad accelerare le procedure per arrivare in tempi contenuti alla completa realizzazione dei lavori per il sub-lotto 1, alla fase di avvio dei lavori per gli interventi inclusi nel lotto 1 e alla definizione dei progetti da sottoporre al Cipe per i restanti lotti;</p>	<p>a) La Direzione generale per il trasporto e le infrastrutture ferroviarie del Mit ha comunicato che, per quanto attiene al sublotto 1, sono stati ultimati gli interventi tecnologici per un importo complessivo di circa 12,8 milioni di euro. Per i restanti lavori si è reso necessario procedere ad una revisione e riprogrammazione della progettazione e realizzazione di tali attività in quanto, con il progetto definitivo del lotto 1, sono intervenute delle modifiche/ottimizzazioni ed una diversa configurazione delle interconnessioni, anche a seguito delle problematiche di carattere geologico che interessano il tracciato originario.</p> <p>Il Commissario straordinario nella relazione prodotta il 12 gennaio 2018 ha evidenziato come il progetto della linea ferroviaria da Verona a Fortezza sia complesso e influenzato da numerosi fattori tecnici, ambientali, autorizzativi, territoriali, economici e finanziari. Tenuto conto che l'intervento riguarda circa 190 km di linea ferroviaria, e che l'articolazione dei fattori soprarichiamati si ripete per ogni lotto, il Commissario conclude che l'intervento complessivo impegnerà i prossimi 20-25 anni di pianificazione tecnica ed economica del contratto di programma;</p>
<p>b) Le competenti strutture organizzative dovranno intensificare gli sforzi per accelerare le procedure per la realizzazione dei lavori in corso al fine di procedere in tempi rapidi ai necessari pagamenti. In particolare, per quanto riguarda il sub-lotto 1, nel quale è stata rilevata una consistente massa di risorse finanziarie non ancora erogate;</p>	<p>b) Il Ministero dell'economia e delle finanze nella nota prodotta il 7 febbraio 2018 comunica che, in base agli investimenti che Rfi ha previsto di realizzare e contabilizzare nell'anno 2017, a valere sulle risorse di cui alla delibera Cipe 6/2013, con autorizzazioni dell'agosto e novembre 2017, ha disposto il pagamento delle somme di euro 2.968.179 e 374.426 reiscritte in bilancio con due Dmt del 2017;</p>

## Segue quadro sinottico n. 10

Osservazioni della Corte	Risposte delle amministrazioni e misure conseguenziali adottate
<p>c) Appare necessario che in sede di rinnovo dell'incarico al Commissario straordinario, la competente Direzione generale per il trasporto e le infrastrutture ferroviarie proceda ad una integrazione degli obiettivi già opportunamente assegnati dalla medesima Direzione generale nell'incarico scaduto, con la previsione di nuovi e specifici obiettivi strettamente legati alla fase di avvio dell'esecuzione degli interventi per il lotto 1 e alla definizione dei progetti da sottoporre al Cipe per i restanti lotti, con l'indicazione di tempi certi per la effettiva realizzazione degli obiettivi stessi, che dovrà essere valutata dalla stessa Direzione generale ai fini della erogazione del compenso, come previsto dalla disciplina normativa vigente.</p> <p>Tale valutazione dovrà essere operata anche con riferimento alla effettiva realizzazione degli obiettivi relativi all'incarico scaduto;</p>	<p>c) La Direzione generale per il trasporto e le infrastrutture ferroviarie del Mit ha comunicato di aver definito e assegnato i seguenti obiettivi al commissario straordinario:</p> <p>A. Aggiornamento del progetto del 1° lotto Fortezza-Ponte Gardena con definizione delle specifiche di appalto;</p> <p>B. Aggiornamento studio del traffico lungo l'asse del Brennero;</p> <p>C. Avvio attività dell'Osservatorio e dei Comitati tecnico scientifico per lo sviluppo del corridoio del Brennero in Provincia di Trento;</p> <p>D. Revisione del Protocollo di intesa 24.05.2013 relativo al 4° lotto.</p> <p>Il Commissario straordinario nella relazione prodotta il 12 gennaio 2018 dichiara di aver operato nell'ottica di un riesame complessivo della funzionalità della linea quadruplicata da Verona a Fortezza, in base a scenari articolati nel 2027, nel 2030, nel 2035 e oltre, che hanno costituito il riferimento per l'aggiornamento dello studio del traffico da parte di Rfi, completato entro il 2017 come previsto nell'obiettivo B-2017 dello stesso Commissario.</p> <p>Il Commissario dichiara inoltre di aver raggiunto anche l'obiettivo A-2017 in quanto il progetto definitivo del lotto 1, nel quale sono state apportate delle razionalizzazioni comportanti economie e riduzione dei tempi di esecuzione, è stato approvato dal Cipe in data 3 marzo 2017.</p> <p>Il Commissario dichiara di aver raggiunto anche l'obiettivo C-2017 con la presentazione all'Osservatorio neo costituito dalla Provincia di Trento, del progetto del 3° lotto sottoposto nel 2016 ad una fase di approfondimento da parte di Rfi e della Provincia. Dalle perplessità raccolte da detto Osservatorio e a seguito di due Convegni tenutisi nel 2017 è stata concordata la stesura di un protocollo di intesa per la revisione del progetto della circonvallazione di Trento. L'analisi condotta dal Commissario per riavviare la procedura di approvazione del lotto 3 ha evidenziato una serie di criticità, per la risoluzione delle quali sono stati attivati numerosi incontri tra le parti interessate pervenendo alla stesura di un Accordo Procedimentale che revisiona il Protocollo di Intesa tra Rfi, Regione, Provincia e Comune di Verona siglato nel maggio 2013 (obiettivo D-2017 del Commissario);</p>

## Segue quadro sinottico n. 10

Osservazioni della Corte	Risposte delle amministrazioni e misure conseguenziali adottate
<p>d) Deve essere in ogni caso evitato il protrarsi di una situazione di stallo che perdura ormai da diversi anni e che mette a serio rischio di un ulteriore definanziamento delle risorse finanziarie previste per l'opera, sia a livello nazionale sia a livello europeo. Già 15 milioni a valere sul lotto 3 "Circonvallazione di Trento" assegnati a Rfi con delibera Cipe n. 40/2013 sono stati integralmente definanziati, poiché non sono state rispettate le condizioni previste nella suddetta delibera; in particolare, "non è stato sottoposto al Cipe il progetto preliminare o definitivo entro il 31 dicembre 2014";</p>	<p>d) La Direzione generale per il trasporto e le infrastrutture ferroviarie del Mit fa presente che le ottimizzazioni effettuate per il lotto 1 e il relativo sublotto, consentiranno il conseguimento di economie. Nell'allegato al DEF 2017, i progetti dei restanti lotti 2, 3 e 4, sono indicati tra quelli in <i>project review</i> per la verifica dei costi, nonché per la funzionalità del nodo di Verona in connessione con la trasversale di Trento e Bolzano. Il gestore (Rfi) ha rappresentato di aver provveduto all'aggiornamento dello studio del traffico per un consolidamento/affinamento delle soluzioni progettuali con la partecipazione dei vari Enti interessati, avviando un percorso condiviso. La società Rfi nella relazione del 12 gennaio 2018 ha evidenziato il particolare e complesso contesto sociale, politico ed economico in cui sta realizzando l'intervento, rammenta le problematiche di ordine pubblico che hanno portato ad interrompere i sondaggi geognostici relativi al lotto 3 e gli atti dolosi di sabotaggio agli impianti ferroviari, in particolare nel tratto compreso tra Verona e Trento;</p>
<p>e) Un definanziamento di contributi europei di rilevante entità a valere sul programma Ten 2007-2013 è stato attuato in quanto nelle verifiche di avanzamento del programma sono stati registrati ritardi nelle attività. Al riguardo, si rileva che è stata registrata una ulteriore riduzione di 1 milione di euro che saranno coperti a carico del "Fondo salvaguardia interventi cofinanziati da Ue e enti locali" già previsto e finanziato per 70 milioni nell'aggiornamento 2015 del CdP-I. Si segnala, al riguardo, che ogni definanziamento di risorse derivanti da contributi comunitari comporta sia una perdita dei relativi finanziamenti, sia un aggravio per il bilancio dello Stato, ove tale perdita sia coperta a carico del suddetto fondo. Si rileva altresì che le delibere Cipe che approvano il progetto definitivo e assegnano i relativi finanziamenti per interventi relativi ad infrastrutture strategiche, usualmente prevedono che il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti provveda a svolgere le attività di supporto intese a consentire al Cipe di espletare i compiti di vigilanza sulla realizzazione delle opere;</p>	<p>e) La Direzione generale per lo sviluppo del territorio, la programmazione e i progetti internazionali, Divisione 4, del Dipartimento per le infrastrutture, i sistemi informativi e statistici del Mit, per quanto di sua competenza, relativamente alle attività connesse ai finanziamenti europei, si impegna a garantire la collaborazione in sinergia con le altre strutture competenti. Ciò posto, relativamente alla rendicontazione finale del progetto in esame, informa che l'Inea ha concluso la valutazione di competenza e ha trasmesso il conteggio finale del contributo spettante all'intervento, sulla base dei lavori eseguiti rispetto alle previsioni. Dal rendiconto finale, tenuto conto anche di quanto già rendicontato e percepito, è risultata una differenza da restituire pari a 58.822 euro. La nota di debito è stata inoltrata a Rfi per il pagamento entro la data di scadenza al fine di evitare l'applicazione di interessi. Il Commissario straordinario nella relazione del 12 gennaio 2018 afferma che, con massimo senso di responsabilità, la sua azione non potrà che essere vigile e attenta a tutte le osservazioni della Corte, in modo da contribuire a rimuovere gradualmente i problemi che possono aver determinato i ritardi nell'attuazione del progetto. In particolare, viene ribadita la necessità di una pianificazione degli investimenti abbinata alle richieste di finanziamento UE al fine di raggiungere la quota di contribuzione più alta possibile, ma nello stesso tempo, spendibile secondo i programmi dichiarati;</p>

## Segue quadro sinottico n. 10

Osservazioni della Corte	Risposte delle amministrazioni e misure conseguenziali adottate
<p>f) La Direzione generale per il trasporto e le infrastrutture ferroviarie, unitamente al commissario straordinario, e la Direzione generale per lo sviluppo del territorio, dovranno assicurare maggiore incisività in tema di indirizzo e coordinamento di tutti i soggetti interessati, in particolare al fine di garantire da parte del soggetto attuatore Rfi il puntuale rispetto dei tempi indicati nel cronoprogramma e la realizzazione degli obiettivi che lo stesso è tenuto a realizzare nell'ambito del contratto di programma sottoscritto.</p> <p>Nelle relazioni dei commissari sono state segnalate, infatti, alcune carenze da parte del soggetto attuatore Rfi rilevando, in particolare, come la collaborazione di Rfi, pur avendo la società stessa gli strumenti idonei allo sviluppo del progetto in esame, sia stata inadeguata e insufficiente, non avendo destinato risorse mirate alle attività necessarie e avendo comunque stentato a fornire risposte alle richieste di approfondimento progettuale attivate dal territorio che sono comunque arrivate oltre il termine atteso.</p> <p>Rileva, al riguardo, l'impegno di Rfi, emerso nel corso dell'adunanza del 30 maggio 2017, di assicurare la collaborazione richiesta dal Commissario straordinario attraverso una apposita "struttura dedicata";</p>	<p>f) La Direzione generale per il trasporto e le infrastrutture ferroviarie del Mit ha segnalato che, nel nuovo Contratto di Programma 2017-2021 è stato rivisto il meccanismo relativo alle penali da applicare al gestore, in caso di mancato rispetto del programma di attuazione degli interventi, ai fini del puntuale rispetto degli obiettivi previsti nel contratto. L'applicazione della sanzione pecuniaria in capo al gestore sarà valutata sulla base degli scostamenti superiori alla percentuale del 15 per cento dell'apposito indicatore di misurazione sintetico (che tiene conto di n. 4 variabili essenziali per la pianificazione ed il controllo degli investimenti, costi e tempi complessivi, produzione e attivazioni nell'anno) relativo al singolo intervento, e non più su un paniere di interventi previamente individuati.</p> <p>Il Commissario straordinario nella relazione prodotta il 12 gennaio 2018 dà atto a Rfi di aver costituito un gruppo attrezzato e professionalmente valido per seguire lo sviluppo del progetto. Per quanto riguarda l'operatività del territorio, afferma il Commissario, è necessario un ulteriore sforzo per adeguare le delegate strutture agli aspetti più operativi.</p> <p>La Rete Ferroviaria Italiana nella sua relazione del 12 gennaio 2018, ha riconosciuto l'opportunità dell'avvio di una costante interlocuzione, anche a carattere locale, al fine di garantire continuità e sistematicità nella gestione degli investimenti, a tal fine è stato ritenuto strategico istituire un presidio organizzativo locale. Per il 2018 è in programma un ulteriore potenziamento della struttura organizzativa Progetti Venezia e Brennero della Direzione Investimenti, istituita da Rfi nel luglio 2016 a Verona;</p>
<p>g) L'esame degli atti ha evidenziato la presentazione di progettazioni che poi sono state oggetto di revisione, con ripercussioni sui tempi programmati e sull'iter procedurale che hanno rallentato la definizione delle progettazioni stesse e la realizzazione degli interventi anche in presenza di risorse ormai consolidate, come nel caso del sub-lotto 1 e del lotto 1.</p> <p>In tale contesto, maggiore attenzione dovrà essere dedicata agli studi e alle indagini preliminari da definire con la massima accuratezza in quanto da essi dipende la sostenibilità e l'adeguatezza delle progettazioni, riducendo quanto più possibile il rischio di successive revisioni che comunque comportano ulteriori costi, compromettono il rispetto dei tempi programmati e impediscono il sollecito utilizzo di risorse pur immediatamente disponibili;</p>	<p>g) La Direzione generale per il trasporto e le infrastrutture ferroviarie del Mit fa presente che il gestore, in qualità di soggetto attuatore, ha provveduto alla revisione e riprogrammazione degli interventi del subplotto e ha individuato, da un lato, le opere non più da eseguire e quindi da stralciare (stimate in circa 18 milioni) dall'altro, delle opere eseguibili disgiuntamente rispetto al Lotto 1 (stimate in circa 12,8 M€).</p> <p>Il gestore ha comunicato che intende approvare direttamente varianti in corso d'opera per la realizzazione delle opere residue del subplotto.</p> <p>Per quanto riguarda il lotto 1 il gestore ha trasmesso, altresì, il progetto definitivo delle parti variare in esito all'ottemperanza a talune prescrizioni della Delibera Cipe 8/2017 e ha comunicato che, al fine di garantire la realizzazione dell'opera in coerenza con la tempistica dettata dalla delibera di approvazione del progetto definitivo, è stato modificato il piano di committenza dell'opera, programmando la fase negoziale sulla base di una procedura aperta (appalto integrato);</p>

## Segue quadro sinottico n. 10

Osservazioni della Corte	Risposte delle amministrazioni e misure conseguenziali adottate
<p>h) La Direzione generale per il trasporto e le infrastrutture ferroviarie e la Direzione generale per lo sviluppo del territorio, in stretto raccordo con la Direzione generale per i sistemi informativi e statistici, nell'ambito delle funzioni di rispettiva competenza e delle connesse responsabilità, dovranno attivare tutte le necessarie iniziative, anche attraverso l'utilizzo concreto di sistemi informativi e banche dati esistenti, che dovranno essere costantemente aggiornati, al fine di assicurare la vigilanza e il monitoraggio sull'esecuzione degli interventi, per seguire l'evoluzione delle opere e l'andamento dei lavori, nonché per la definizione di eventuali cambiamenti del quadro economico e del cronoprogramma;</p>	<p>h) La Direzione generale per il trasporto e le infrastrutture ferroviarie del Mit ha comunicato di aver fornito al Rup del gestore, attraverso la Direzione generale per i sistemi informativi, statistici e la comunicazione, le credenziali di accesso al sistema Pis (Programma infrastrutture strategiche) al fine di provvedere al primo aggiornamento dei dati;</p>
<p>i) Si rileva l'esigenza di assicurare un effettivo coordinamento e una efficace razionalizzazione delle diverse banche dati utilizzate nei sistemi di monitoraggio delle opere pubbliche, assicurando una maggiore accessibilità, un collegamento effettivo tra le stesse e il loro costante aggiornamento;</p>	<p>i) La Direzione generale per il trasporto e le infrastrutture ferroviarie del Mit al fine di monitorare tutti gli investimenti riportati nel Contratto di programma (Rfi) - parte investimenti 2017-2021, in corso di approvazione, ha ottenuto le credenziali del sistema Mop (Monitoraggio opere pubbliche), gestito dal Mef, ed ha avviato e coordinato un tavolo di lavoro tra Mit, Mef e Rfi, finalizzato a implementare il sistema e consentire un più efficace monitoraggio di tutti gli investimenti, non solo delle opere strategiche, previsti nello stesso Contratto di Programma;</p>
<p>l) L'amministrazione dovrebbe valutare se sussistano le condizioni per avviare il procedimento per destinare le risorse allo stato disponibili e parzialmente o totalmente non prontamente utilizzate ad altri interventi immediatamente realizzabili e scongiurare in tal modo il rischio di ulteriori definanziamenti, in particolare dei contributi europei. Al riguardo si osserva che la revoca dei finanziamenti può servire a non trattenere ingenti somme immobilizzate, ma deve essere avviata e conclusa in tempi relativamente brevi, onde consentirne un sollecito utilizzo;</p>	<p>l) Rfi nella sua nota del 12 gennaio 2018, nel ribadire che la realizzazione della Direttrice del Brennero porterà notevoli vantaggi sia sullo sviluppo del traffico merci che sui servizi regionali, conferma che, nell'ambito dei quattro lotti prioritari individuati nel Quadruplicamento della Linea Fortezza-Verona, i lotti 1 e 4 rivestono significativa valenza strategica. Per entrambi, compatibilmente con l'assegnazione delle risorse per il lotto 4, sono stimati tempi di attivazione coerenti con la presunta data di ultimazione del tunnel di base da parte di BBT. Progettazione e programmi di realizzazione degli altri lotti sono in evoluzione, anche sulla base delle concrete esigenze di pianificazione connesse con la disponibilità di risorse finanziarie. Peraltro, i lotti 2, 3, e 4 sono tra i progetti oggetto di revisione, come risulta nell'allegato al DEF 2017. I ritardi nell'attuazione dell'investimento sono connessi alla mancanza di coperture finanziarie per l'avvio delle fasi realizzative;</p>

## Segue quadro sinottico n. 10

Osservazioni della Corte	Risposte delle amministrazioni e misure conseguenziali adottate
m) Si segnala l'esigenza di una maggiore incisività in tema di indirizzo e coordinamento di tutti i soggetti interessati e di un costante monitoraggio degli interventi, in particolare al fine di garantire il puntuale rispetto degli obiettivi previsti nel contratto di programma sottoscritto e dei tempi indicati nel cronoprogramma per la realizzazione delle opere del sub-lotto 1 e del lotto 1, al momento gli unici che presentano una concreta possibilità di esecuzione;	m) La Direzione generale per il trasporto e le infrastrutture ferroviarie del Mit al fine di assicurare il necessario coordinamento tra tutti i soggetti interessati ha promosso vari incontri tra la scrivente Direzione Generale, il Commissario straordinario e Rfi, finalizzati alla verifica dello stato di avanzamento dei progetti e il rispetto dei tempi da parte del soggetto attuatore, chiedendo, a quest'ultimo, di assicurare la massima collaborazione al Commissario, intensificando gli sforzi per accelerare l'avvio dei lavori dei lotti già finanziati;
n) Il Gabinetto del Ministro e le competenti strutture dipartimentali potranno impartire le necessarie linee di indirizzo e di coordinamento, dandone notizia a questa Sezione, al fine di assicurare la definizione in tempi contenuti delle fasi procedurali in atto, con un continuo monitoraggio degli interventi per individuare prontamente criticità e possibili soluzioni. In tale ambito, la Corte sollecita l'adozione di iniziative "strutturate" sul piano organizzativo dei raccordi fra i diversi soggetti.	

Fonte: elaborazione Corte dei conti.

### 5.3. Il Fondo competitività e sviluppo

La relazione in merito a *"il Fondo per la competitività e lo sviluppo e le agevolazioni industriali in favore delle imprese operanti in Sicilia"* (deliberazione 8 agosto 2017, n. 12) ha compiuto una ricognizione generale dei diversi piani gestionali che compongono il fondo, di competenza del Ministero dello sviluppo economico, rilevando alcune criticità nella gestione di alcuni di essi.

In particolare, in riferimento all'intervento sui *"Progetti di innovazione industriale (PII)"*, asse portante della politica *"Industria 2015"*, si è riscontrata la mancata attuazione di due dei cinque bandi programmati, causata dall'avvenuta riduzione degli stanziamenti, dalle difficoltà rilevate nei rapporti con le regioni e dalla tardiva messa a disposizione di risorse da parte del Mef. Risulta rilevante il numero di programmi revocati ovvero oggetto di decadenza e sospensione. Viene segnalata la

sopravvenuta scadenza, in assenza di proroga, della convenzione con la società *in house* Invitalia s.p.a.

Particolarmente significativo è il numero di contenziosi pendenti per alcune politiche (es. “Incentivi aree sottoutilizzate”, con 1.941 vertenze ancora in corso).

Notevole è il ritardo nell’attuazione del programma relativo agli “Interventi nelle aree colpite dagli eventi sismici degli anni 1980-1981” che continua a non vedere una compiuta definizione a 38 anni dal terremoto.

Il piano gestionale relativo alla programmazione negoziata registra per i contratti di programma e i contratti d’area un elevato numero di progetti non attuati, defianziati o oggetto di revoca.

Molto consistenti risultano i residui perenti, a conferma della difficile conciliabilità fra i tempi della politica industriale, i ritardi gestionali registrati, soprattutto in tempi meno recenti, e le norme di contabilità.

La gestione delle misure, inoltre, ha visto nel tempo una progressiva estensione dell’esternalizzazione nella gestione di quasi tutti i fondi, spesso con una variabilità dei soggetti che ha inciso sull’efficienza dell’azione amministrativa.

Il piano gestionale relativo alle agevolazioni in favore di imprese operanti nelle regioni Valle d’Aosta e Sicilia, specifico oggetto dell’indagine, ha rilevato un forte ritardo nell’attuazione degli interventi. Il coinvolgimento degli enti territoriali interessati ha, infatti, evidenziato forti limiti nell’attività di concertazione, che si è tradotta nell’approvazione di politiche passive di esenzione fiscali (zone franche urbane) e nel mero scorrimento di graduatorie, a favore peraltro di un unico beneficiario, per i contratti di sviluppo. Ancora in una fase preliminare, infine, la politica di agevolazioni a favore delle imprese sequestrate o confiscate alla criminalità organizzata. Le ridotte movimentazioni finanziarie, di conseguenza, non hanno dato vita ad aspetti gestionali suscettibili di controllo e di analisi di impatto.

Di seguito si riportano le osservazioni formulate dalla Sezione e le relative risposte del Mise<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Nota Ministero dello sviluppo economico, Direzione generale per gli incentivi alle imprese, del 12 febbraio 2018, n. 89947.

**Quadro sinottico n. 11 - Deliberazione n. 12/2017/G**

<b>INDAGINE SUL FONDO PER LA COMPETITIVITA' E LO SVILUPPO Deliberazione n. 12/2017/G</b>	
<b>Osservazioni della Corte</b>	<b>Risposte delle amministrazioni e misure consequenziali adottate</b>
<p>a) Valutare opportune modifiche delle procedure adottate per i singoli piani oggetto di attuale gestione finanziaria, al fine di giungere ad una maggiore semplificazione delle stesse, specialmente laddove siano coinvolti soggetti esterni;</p>	<p>a) L'Amministrazione ha riferito di aver dedicato la dovuta attenzione alla semplificazione amministrativa, prevedendo nell'ambito del d.l. 83/2012 disposizioni volte all'accelerazione della definizione dei procedimenti agevolativi relativi a misure definite molti anni prima e contestualmente abrogate, ed in particolare, delle misure di cui alla l. n. 488/1992 e di quelle ricomprese nella programmazione negoziata, oggetto di piani di gestione del Fondo per la competitività e lo sviluppo.</p> <p>In via amministrativa per quanto concerne gli interventi relativi ai Progetti di innovazione industriale (PII), di cui al piano di gestione 1 del Fondo per la competitività e lo sviluppo, è stato adottato nel maggio 2012 un apposito decreto ministeriale finalizzato alla semplificazione delle procedure di gestione dei programmi agevolati con la misura.</p> <p>L'Amministrazione ha anche realizzato il Registro nazionale degli aiuti di Stato di cui all'art. 52 della l. n. 234/2012 che consente di verificare che le agevolazioni gestite da tutte le amministrazioni pubbliche siano concesse nel rispetto delle disposizioni previste dalla normativa comunitaria.</p> <p>In relazione all'annotazione secondo la quale il mancato raggiungimento della semplificazione amministrativa sarebbe alla base dell'abbandono dell'attività di programmazione per il piano di gestione 28 a favore di iniziative già avviate, l'Amministrazione ha riferito che tale ricorso ha corrisposto all'indirizzo politico di evitare la proliferazione degli incentivi alle imprese;</p>
<p>b) Valutare l'opportunità di limitare l'utilizzo di società o enti esterni all'amministrazione nei limiti in cui risulti funzionale ad una maggiore efficacia ed efficienza delle misure agevolative, comunque rafforzando, specie in caso di deleghe dell'intera attività amministrativa, i poteri di indirizzo e controllo dell'amministrazione;</p>	<p>b) L'Amministrazione ha comunicato che il ricorso al supporto di società esterne - previsto per legge - è stato sempre motivato dall'esigenza di garantire, al più alto grado possibile, l'efficacia ed efficienza degli interventi di agevolazione in favore delle imprese, acquisendo per tale via le competenze specialistiche non disponibili nell'ambito del personale interno assegnato alla Direzione generale. Nella maggior parte dei casi l'esternalizzazione di attività all'interno del procedimento amministrativo non include l'adozione del provvedimento finale.</p> <p>L'Amministrazione ha riferito che il ricorso a soggetti esterni per l'effettuazione di alcune fasi del procedimento amministrativo consente di acquisire le specializzazioni non presenti all'interno dell'amministrazione, ampliare la capacità d'intervento complessiva, sostenendo l'impatto di misure agevolative rivolte a platee molto estese di imprese, concentrare le risorse interne sulle fasi a più alto contenuto strategico e maggior valore aggiunto;</p>

## Segue quadro sinottico n. 11

Osservazioni della Corte	Risposte delle amministrazioni e misure consequenziali adottate
<p>c) Verificare la convenienza economica della gestione esternalizzata - ove non obbligatoria <i>ex lege</i> - dei servizi affidati rispetto alla gestione diretta, valutando la compatibilità della scelta con i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa;</p>	<p>c) L'Amministrazione ha comunicato che la valutazione della convenienza economica dell'affidamento della gestione delle misure agevolative a soggetti esterni all'amministrazione, nei casi in cui esso non è previsto per legge, è effettuata, con riferimento alla fattispecie dell'affidamento <i>in house</i>, secondo quanto previsto dal Codice dei contratti pubblici, procedendo a comparare i costi unitari relativi alla lavorazione delle tipologie di operazioni previste dalla specifica misura agevolativa con gli importi dei corrispettivi previsti dalle procedure di affidamento indette dalla Consip ovvero di quelli riconosciuti a soggetti aggiudicatari di gare per l'appalto di attività analoghe per numerosità, contenuto, complessità delle istruttorie e verifiche da effettuare;</p>
<p>d) Implementare in via continuativa idonei indicatori che tengano conto anche dell'impatto delle politiche pubbliche sui settori produttivi incentivati;</p>	<p>d) L'Amministrazione ha riferito che dal d.l. n. 83/2012 in poi, il Mise individua stabilmente, per ogni intervento, un set di indicatori di impatto atteso da monitorare nel tempo. L'implementazione di tale prassi amministrativa sui nuovi strumenti di intervento apporterà grandi benefici una volta che sarà possibile svolgere analisi di impatto <i>ex post</i>, ovvero trascorso il tempo di maturazione più appropriato dei progetti di investimento agevolati (i.e. almeno tre anni dalla chiusura degli investimenti/attività agevolate). L'implementazione in via continuativa di idonei indicatori di impatto costituisce una base prodromica necessaria al fine di strutturare in modo più rispondente e adeguato studi analitici sull'impatto delle misure agevolative in favore delle imprese. A tale attività di valutazione d'impatto concorre anche la Relazione annuale sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive;</p>
<p>e) Esaminare le ragioni del rilevante contenzioso emerso su alcuni piani di gestione, prevalentemente gestiti da banche, individuando idonei correttivi al fine di limitare, se non di eliminare, le ragioni di una così ampia conflittualità;</p>	<p>e) L'Amministrazione ha comunicato che il rilevante contenzioso è relativo principalmente agli interventi a sostegno degli investimenti produttivi nelle aree sottoutilizzate di cui alla l. n. 488/1992, norma abrogata dal d.l. n. 83/2012, connaturata alla tipologia d'intervento, rivolto ad aree territorialmente difficili e a un tessuto produttivo più debole di quello presente nel resto del Paese;</p>

## Segue quadro sinottico n. 11

Osservazioni della Corte	Risposte delle amministrazioni e misure consequenziali adottate
f) Intervenuta scadenza della convenzione con Invitalia;	f) L'Amministrazione ha riferito che la previsione della proroga del termine di ultimazione dei programmi di investimento disposta con i decreti ministeriali 10 marzo 2015 e 23 dicembre 2015 ha determinato la necessità di completare da parte di Invitalia le attività istruttorie oltre la data di scadenza della convenzione, in applicazione dell'art. 18, c. 2, della medesima convenzione, che prevede l'obbligo per le parti al compimento, anche oltre il termine di durata della convenzione, di tutte le attività già avviate nel corso della sua validità. Per le restanti e ulteriori attività rese necessarie dalle disposizioni adottate con i citati decreti del 2015, è in corso l'interlocuzione fra l'Amministrazione e il soggetto gestore per pervenire all'adozione di un nuovo atto integrativo volto ad assicurare la prosecuzione e il compimento delle operazioni previste dai menzionati atti convenzionali e inerenti alla gestione dei programmi di investimento oggetto di proroga. Tale interlocuzione è tuttora in corso stante le difficoltà per l'Amministrazione di reperire le risorse finanziarie necessarie alla copertura dei relativi oneri, considerato che le economie ad oggi registrate (si veda oltre) non risultano sufficienti a coprire i predetti oneri;
g) Ritardi nella rendicontazione di Invitalia.	g) Invitalia a dicembre 2017 risulta aver trasmesso le rendicontazioni 2014 e 2015. Fatti salvi gli esiti delle verifiche dianzi menzionate, i costi complessivamente rendicontati da Invitalia ammontano (al netto dell'Iva) ad euro 16.481.923,90.

Fonte: elaborazione Corte dei conti.

### 5.4. I contratti di filiera nel settore agroalimentare

La relazione concernente *“La gestione dei contratti di filiera nel settore agroalimentare (dal 2004 al 2016)”* (deliberazione 8 settembre 2017, n. 13), ha esaminato la gestione dei tre bandi attivati dal Ministero delle politiche agricole e forestali, evidenziandone criticità e problemi anche di non poco rilievo.

Per i primi due bandi, indetti nel 2004 e nel 2007, si è constatato che, al 31 dicembre 2016, su 217 programmi inizialmente ammessi, ne erano stati realizzati solo 139. Alla stessa data, dei 197,5 milioni di euro messi a disposizione, solo 83,5 (pari al 42 per cento), erano stati erogati nei confronti di tali iniziative.

L'istruttoria ha evidenziato carenze sul sistema impiantato dalla competente direzione generale per monitorare le attività poste in essere dal soggetto gestore. Sostanzialmente assente è risultato il sistema di verifica dei risultati conseguiti in esito all'erogazione degli incentivi.

Anche con riguardo al terzo bando, che ha prodotto, al termine di una complessa procedura protrattasi per oltre due anni, la selezione di 14 iniziative (di cui 3 già revocate), la relazione ha sottolineato il basso livello delle risorse concesse ed erogate: su 169 milioni di euro complessivamente disponibili, ne sono stati assegnati poco più di 107 e erogati solo 29. Per contro, elevato è il numero dei progetti ammessi a finanziamento e, poi, abbandonati dai beneficiari: su 56 progetti inizialmente ammessi a finanziamento, a febbraio 2017 se ne contavano 40. Molte di tali defezioni sono state determinate dai costi richiesti dalle banche ai soggetti beneficiari.

Alla luce di quanto emerso, la Sezione ne raccomandato al Ministero di prestare il massimo impegno per accelerare le ultime operazioni relative ai primi due bandi e promuovere, insieme agli altri soggetti interessati, la realizzazione delle attività connesse al terzo bando. Raccomandava, inoltre, di proseguire sulla strada recentemente intrapresa, volta a recuperare il ruolo centrale del Ministero nella gestione dello strumento “contratto di filiera”.

Di seguito si riportano le osservazioni formulate dalla Sezione e le risposte pervenute dall'Amministrazione controllata<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Nota Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali del 5 aprile 2018, n. 24923.

**Quadro sinottico n. 12 - Deliberazione n. 13/2017/G**

<b>LA GESTIONE DEI CONTRATTI DI FILIERA NEL SETTORE AGROALIMENTARE (2004-2016)</b> <b>Deliberazione n. 13/2017/G</b>	
<b>Osservazioni della Corte</b>	<b>Risposte delle amministrazioni e misure consequenziali adottate</b>
<p>a) Per quanto riguarda i primi due avvisi, la Corte ritiene necessario che:</p> <p>- Il Mipaaf segua con la massima attenzione le attività ancora in essere da parte dell'Ismea e approfondisca le cause dei ritardi registrati nelle operazioni di pagamento eseguite dall'Ismea;</p>	<p>a) In esito alle raccomandazioni formulate per i primi due avvisi:</p> <p>- La competente struttura generale ha fornito un analitico riscontro delle attività poste in essere dall'ente. In particolare, si è fornito un aggiornamento dei contratti di filiera ancora non conclusi alla data dell'adunanza e si è trasmesso un quadro di riepilogo delle erogazioni <i>medio tempore</i> effettuate e <i>in itinere</i>, che risultano essere notevolmente superiore rispetto a quelle degli anni precedenti.</p> <p>In esito agli approfondimenti svolti su <i>input</i> della Corte, si è accertato che la situazione di stallo sul fronte dei pagamenti è essenzialmente imputabile ai tempi necessari per acquisire la certificazione antimafia. Nessun riscontro ha, peraltro, sortito l'azione di sollecito e di sensibilizzazione rivolta, in particolare, nei confronti della prefettura;</p>
<p>- La competente direzione generale completa le operazioni di verifica della rendicontazione relativa alle attività svolte dal soggetto gestore nel periodo 2006-2015 (all'epoca l'Isa), con riguardo ai tempi e ai costi delle operazioni concernenti le attività alla stessa assegnate, e adotti le conseguenti decisioni;</p>	<p>- L'Unità di controllo incaricata della verifica della rendicontazione ha ritenuto incompleta la documentazione prodotta dall'ente e, di conseguenza, ha invitato l'ente ad integrare i dati e gli atti mancanti e produrre un'analisi maggiormente significativa delle voci di spesa. Alla data della comunicazione alla Corte, intervenuta dopo quattro mesi dalla richiesta, l'ente stava ancora completando la ricognizione della documentazione in suo possesso, in particolare per quanto concerne gli aspetti connessi ai costi del personale interno impiegato nell'espletamento delle attività relative ai contratti di filiera;</p>
<p>- Si accertino presso il Mef le regole che informano la gestione della contabilità speciale e della restituzione delle somme ivi giacenti non più dovute ai beneficiari;</p>	<p>- Le questioni sollevate sono state finalmente sottoposte all'attenzione del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato che ha dissipato i dubbi esistenti in ordine al passaggio delle risorse destinate alle imprese su un conto corrente bancario intestato al soggetto gestore e alla restituzione delle somme non più dovute, giacenti sulla contabilità speciale o sui conti correnti bancari intestati a Ismea;</p>
<p>- Si proceda al recupero delle somme che i beneficiari devono restituire;</p>	<p>- In ossequio alla raccomandazione della Corte, il Ministero ha conferito all'Ismea, con un apposito mandato alle liti, la piena legittimazione attiva ad agire sia nei confronti dei beneficiari morosi, sia per tutte le inadempienze, in essere e future, per le quali sarà opportuno procedere al recupero dei crediti. Dalla fine del 2017 a inizio aprile 2018 sono stati recuperati circa 1,7 milioni. Devono essere ancora recuperati 2,41 milioni;</p>

## Segue quadro sinottico n. 12

Osservazioni della Corte	Risposte delle amministrazioni e misure conseguenziali adottate
<p>- Si approfondiscano le cause delle situazioni di stallo delle somme giacenti sul conto di tesoreria e sul "conto erogazioni" e ne renda edotto il Mipaaf per il seguito di competenza;</p>	<p>- Il Mipaaf ha trasmesso un prospetto in cui, distintamente per contratto di filiera, e, nell'ambito di questi, per beneficiario, sono indicate le cause della giacenza delle risorse presenti sul conto di tesoreria e sul conto "erogazioni";</p>
<p>- Vengano restituite le disponibilità non erogabili presenti sul conto di tesoreria, non appena la Ragioneria generale dello Stato comunicherà l'iter da seguire;</p>	<p>- A fine novembre 2017 Ismea ha provveduto a versare al patrimonio dello Stato più di 2,9 milioni, A febbraio 2018 si è, inoltre, provveduto a disporre l'accredito degli interessi maturati nel 2017 sui conti correnti bancari dedicati ai contratti di filiera;</p>
<p>- Si segnala l'esigenza che, sia pur con i limiti derivanti dalle difficoltà che hanno caratterizzato l'esecuzione delle iniziative selezionate in esito ai primi due bandi, si proceda ad una valutazione complessiva dei contratti di filiera in termini di miglioramento del grado di relazione organizzativa, logistica e commerciale e di redistribuzione del valore aggiunto creato per tutti i segmenti di ciascuna filiera. Si rammenta, al riguardo, che il "documento di indirizzo per l'attuazione dei contratti di filiera", allegato al d.m. 1° agosto 2003, prevedeva espressamente che "la filiera agroalimentare, quale insieme delle fasi di produzione, trasformazione, commercializzazione e distribuzione dei prodotti agricoli e agroalimentari, con il contratto di filiera si impegna a raggiungere precisi obiettivi, quantificabili e misurabili";</p>	<p>- Dagli atti in possesso dell'Amministrazione risulta che, contrariamente a quanto previsto dal documento di indirizzo, "tali obiettivi non sono stati quantificati, e non sono pertanto misurabili. L'unico dato quantificabile e misurabile è la produzione agricola coinvolta, poiché viene espressamente riportata nel progetto esecutivo. La perdita dell'archivio relativo ai contratti di filiera 1° e 2° bando dell'amministrazione, a causa di alcuni lavori di ristrutturazione, non rende possibile, allo stato attuale, quantificare quali fossero gli obiettivi specifici che ciascun contratto avrebbe dovuto conseguire". La Corte sottolinea la gravità di quanto emerso e ritiene che il comportamento seguito dall'Amministrazione sia assolutamente contrario ai principi di efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa che devono informare l'impiego delle risorse pubbliche.</p>
<p>b) Con riferimento al terzo bando, la Corte, nell'auspicare la compiuta realizzazione dei contratti di filiera attivati, e delle correlate operazioni di verifica, ritiene necessario che:</p>	<p>b) In esito alle raccomandazioni formulate per il terzo bando:</p>
<p>- L'Ismea proceda sollecitamente a realizzare il database previsto nella convenzione stipulata con il ministero il 12 ottobre 2015;</p>	<p>- L'Ismea e gli uffici dell'amministrazione stanno ancora lavorando sulla realizzazione del <i>software</i> che dovrebbe consentire il monitoraggio dei programmi approvati con il III° bando. Ad aprile 2018 si stimava che il sistema potesse essere realizzato in quattro mesi lavorativi;</p>

## Segue quadro sinottico n. 12

Osservazioni della Corte	Risposte delle amministrazioni e misure conseguenziali adottate
- si proceda a rendere note le valutazioni d'impatto, ex ante e ex post, dei programmi di investimento ammessi;	- Per quanto concerne la valutazione complessiva dei risultati e gli obiettivi che saranno conseguiti per il terzo bando, la progettazione esecutiva quantifica numericamente o in percentuale gli obiettivi di ciascun beneficiario per i quali il proponente dovrà presentare una relazione a saldo con i risultati conseguiti rispetto a quelli previsti fornendo apposita documentazione. Alla data della comunicazione alla Corte, l'Amministrazione stava predisponendo un <i>format</i> per la relazione di saldo, da inserire anche nel <i>database</i> predisposto dall'Ismea, non appena sarà disponibile;
c) Per quanto concerne il quarto bando, la cui attivazione è subordinata alla effettiva disponibilità delle somme assegnate nell'ambito del Fondo sviluppo e coesione (Fsc), la Corte auspica che:	c) Per quanto concerne il quarto bando il Mipaaf, dopo aver illustrato gli elementi di novità che caratterizzano la nuova procedura indetta il 29 gennaio 2018, ha reso noto che sta lavorando affinché lo stesso costituisca un efficace ed efficiente strumento di sostegno alle politiche di filiera e agli investimenti che coinvolgano la parte agricola e la trasformazione. In relazione alle raccomandazioni formulate dalla Corte ha reso noto quanto segue:
- Si provveda a internalizzare le procedure di controllo e di monitoraggio degli interventi finanziati;	- Nell'avviso è stato previsto che, ai fini del monitoraggio dei programmi ammessi al finanziamento, il soggetto proponente dovrà inviare al Ministero e alla banca autorizzata, a partire dalla data di sottoscrizione del contratto di filiera, apposite dichiarazioni attestanti lo stato di avanzamento dei progetti. Il Mipaaf avrà, inoltre, la facoltà di disporre opportuni controlli e accertamenti sulla progressiva ed effettiva realizzazione del progetto, eseguendo sopralluoghi sia presso la sede dove è realizzato l'investimento, sia presso i locali dove è conservata la documentazione. Deve, comunque, considerarsi che i fondi erogati a valere sul Fondo per lo sviluppo e la coesione sono sottoposti al sistema di gestione e controllo SiGeCo., di cui alle delibere Cipe nn. 25 e 26 del 2016. Il Mipaaf è, quindi, tenuto ad alimentare il sistema di monitoraggio unitario istituito presso il Mef, inserendo i cronoprogrammi di ogni singolo intervento finanziato. Il mancato o incompleto inserimento e/o aggiornamento dei dati di monitoraggio comporta il mancato avvio del trasferimento delle relative risorse o la sospensione dei trasferimenti successivi;
- verifichi agevolmente la movimentazione delle risorse fino alla effettiva riscossione da parte dei beneficiari delle agevolazioni e garantire la sollecita soluzione degli eventi che potrebbero determinare situazioni di stallo delle risorse, determinata dai silenzi, o, quanto meno, dalle incertezze manifestate dalle imprese;	- Le problematiche evidenziate dall'indagine della Corte per i primi due bandi dovrebbero trovare soluzione nell'ambito dei controlli e dei monitoraggi cui sopra si è fatto cenno;

## Segue quadro sinottico n. 12

Osservazioni della Corte	Risposte delle amministrazioni e misure conseguenziali adottate
<p>- Intensificare l'azione di indirizzo e controllo nei confronti della Cassa depositi e prestiti e delle banche, modificando, se necessario, la normativa secondaria. È essenziale, infatti, che vengano introdotte misure atte ad evitare che la discrezionalità del sistema bancario si riverberi in termini negativi sull'attuazione delle finalità perseguite dal legislatore. In tale ottica, si auspica l'introduzione di specifiche clausole, attualmente non presenti nell'ambito della convenzione sottoscritta il 20 giugno 2013 tra il Ministero e la Cassa depositi e prestiti, che disciplinino i tassi di interesse dei finanziamenti ordinari bancari, al fine di evitare che la materia sia rimessa alla totale discrezionalità degli istituti di credito.</p>	<p>- Nella stipula della convenzione firmata con Cassa depositi e prestiti nel mese di ottobre 2017 si è tenuto conto delle osservazioni formulate dalla Corte. In particolare, onde evitare le difficoltà, incontrate nel terzo bando da parte delle imprese beneficiarie di vedersi addebitati costi aggiuntivi non previsti che andavano a mitigare il vantaggio derivante dal finanziamento a tasso agevolato stipulato, è stato previsto un tetto massimo di costo della Banca autorizzata (0,9 per cento del costo del progetto). Si è, inoltre, previsto che i costi delle banche finanziatrici siano pubblicati, sui siti internet della Cdp e del Mipaaf in modo da consentire alle imprese di scegliere in maniera più informata le banche da coinvolgere avendo la garanzia di un costo prefissato.</p> <p>Al fine di recuperare un efficace ruolo di controllo, è stato concordato che il Ministero, entro 60 giorni dalla data di presentazione della proposta definitiva, effettui l'attività istruttoria con la facoltà di avvalersi di un soggetto gestore, coinvolto potenzialmente, in tutti gli adempimenti tecnici e amministrativi dell'iter agevolativo. Facendo riferimento alle esperienze più recenti, si è optato per la presenza di un unico soggetto gestore, individuato nelle banche autorizzate iscritte nell'apposito elenco.</p>

Fonte: elaborazione Corte dei conti.

### 5.5. *La liquidazione di Stretto di Messina s.p.a.*

La relazione su “Lo stato della liquidazione di Stretto di Messina s.p.a.” (deliberazione 30 ottobre 2017, n. 14), analizza la complessa vicenda riguardante la realizzazione del ponte sullo Stretto di Messina che si è evoluta venendosi a determinare, nel tempo, condizioni contrattuali di particolare favore nei confronti della parte privata. Avendo quest'ultima dichiarato il proprio recesso - benché la parte pubblica ne avesse contestato l'applicabilità per assenza dei presupposti - prima della scadenza del termine per il suo esercizio il d.l. 2 novembre 2012, n. 187, dispose un nuovo assetto dei vincoli contrattuali che ha condotto alla fine della concessione.

Pertanto, la società Stretto di Messina è stata posta in liquidazione il 15 aprile 2013; il termine annuale per la sua cessazione è, conseguentemente, da tempo scaduto.

La chiusura della società disposta *ex lege* nel termine di un anno non ha consentito di ipotizzare una rinuncia implicita ai crediti dell'attivo. La normativa non fornisce, tuttavia, elementi di dettaglio, circostanza che rende opportuno un ulteriore intervento del legislatore per giungere ad una più celere liquidazione, dal momento che la mancata estinzione determina un rilevante onere finanziario per il mantenimento in vita della concessionaria.

In tale contesto, non sono risultate intraprese altre iniziative, oltre quelle di resistenza in sede giudiziaria, per contrastare le pretese di indennizzo della società nei confronti delle amministrazioni statali. Tale conflittualità risulta contraria ai principi di proporzionalità, razionalità e buon andamento dell'agire amministrativo, tenuto anche conto che quanto eventualmente ottenuto in sede giudiziaria ritornerebbe agli azionisti dopo l'estinzione della società.

Considerata l'assenza di attività, se non quella di resistenza in giudizio, affidata, peraltro, ad avvocati esterni, la Sezione ha ritenuto necessario invitare l'Amministrazione a procedere ad un ulteriore abbattimento dei costi societari. Infatti, l'onere per il mantenimento in vita della concessionaria, sceso sotto i due milioni solo nel 2015, risultava ancora rilevante per il 2016, attestandosi sopra il milione e mezzo.

Di seguito si riportano le raccomandazioni e le risposte delle amministrazioni<sup>20</sup> coinvolte nell'indagine.

---

<sup>20</sup> Note del Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei ministri del 17 aprile 2018, n. 1148, e del 18 giugno 2018, n. 1789; note del Gabinetto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti del 10 gennaio 2018, n. 947, e del Dipartimento per le infrastrutture, i sistemi informativi e statistici, Direzione generale per le strade e le autostrade e per la vigilanza e la sicurezza nelle infrastrutture stradali del 12 giugno 2018, n. 6272; nota del Gabinetto Ministero dell'economia e delle finanze del 18 giugno 2018, n. 12520; note di Stretto di Messina s.p.a. del 3 maggio 2018, n. 95, e del 15 giugno 2018, n. 128; nota di Anas s.p.a. del 15 giugno 2018, n. 322163; note di Rete Ferroviaria Italiana (Rfi) del 4 maggio 2018, n. 740, e del 18 giugno 2018, n. 920; nota Regione Siciliana del 6 novembre 2017, n. 57438.

**Quadro sinottico n. 13 - Deliberazione n. 14/2017/G**

<b>“LO STATO DELLA LIQUIDAZIONE DI STRETTO DI MESSINA S.P.A.” Deliberazione n. 14/2017/G</b>	
<b>Osservazioni della Corte</b>	<b>Risposte delle amministrazioni e misure conseguenziali adottate</b>
<p>a) La disposta chiusura <i>ex lege</i> della società Stretto di Messina s.p.a. nel termine di un anno non consente univocamente di ipotizzare una rinuncia implicita ai crediti dell'attivo, che, peraltro, potrebbe essere espressamente esclusa in sede di riparto finale.</p> <p>La normativa non fornisce, tuttavia, elementi di dettaglio, circostanza che rende opportuno un ulteriore intervento del legislatore per giungere ad una più celere liquidazione.</p> <p>Infatti, la mancata estinzione determina un ulteriore onere finanziario per il mantenimento in vita della concessionaria, che la legge indicava in un solo anno;</p>	<p>a) Il Ministero dell'economia ipotizza la costituzione di un Tavolo tecnico con le amministrazioni (Presidenza del Consiglio, Ministero delle infrastrutture, Avvocatura generale dello Stato), anche per l'eventuale predisposizione di una norma che fissi tempi certi per la chiusura della liquidazione e disciplini la sorte dei rapporti pendenti. Tuttavia, poiché il Tavolo, anche ai fini dell'eventuale predisposizione di uno schema di norma, richiederebbe la partecipazione delle amministrazioni competenti, per le funzioni di coordinamento attribuite alla Presidenza ogni iniziativa non potrebbe che essere rimessa alla Presidenza stessa (nota del 18 giugno 2018, n. 12520).</p> <p>Tuttavia, la Presidenza del Consiglio dei ministri afferma di non aver più atti da adottare, essendo l'azionista di controllo il Ministero delle infrastrutture, tramite Anas, e il Ministero vigilante quello delle infrastrutture (nota del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica del 12 aprile 2018, n. 2014).</p> <p>Il Ministero delle infrastrutture ribadisce la necessità di procedere sollecitamente alla chiusura della società, fermo restando che le decisioni da assumere in merito all'eventuale definizione della procedura di liquidazione rientrano nella sfera di competenza del commissario, come rappresentato dall'Avvocatura generale dello Stato, la cui nomina è stata disposta con un decreto che non ha visto il coinvolgimento del Ministero; inoltre, lo stesso non è titolare di azioni della società e, quindi, non può esercitare i poteri dell'azionista, fatte salve le prerogative di vigilanza, esercitate anche per il tramite di Anas (nota del Dipartimento per le infrastrutture, i sistemi informativi e statistici, Direzione generale per le strade e le autostrade e per la vigilanza e la sicurezza nelle infrastrutture stradali del 12 giugno 2018, n. 6272).</p> <p>Per Stretto di Messina, se il commissario disponesse la chiusura della liquidazione i creditori potrebbero azionare le pretese nei confronti dei soci, ma questi avrebbero perso i diritti che Stretto di Messina ha avanzato verso gli attori in sede riconvenzionale.</p> <p>Redatto il bilancio finale di liquidazione, per i rapporti passivi si realizza un fenomeno successorio per cui i creditori potranno agire nei confronti degli azionisti della società estinta; per i rapporti attivi, invece, nessuna successione si realizza quando si tratta di pretese azionate anche in giudizio, per le quali non corrisponda la possibilità di essere iscritte nell'attivo del bilancio finale di liquidazione; ciò configura una tacita rinuncia ai crediti senza attendere l'esito degli accertamenti e senza che il liquidatore abbia completato le operazioni, con possibili azioni di rivalsa da parte dei creditori sociali.</p> <p>Stretto di Messina, peraltro, è disposta a conformarsi agli indirizzi di carattere normativo e amministrativo che potranno essere emanati (nota del 15 giugno 2018, n. 128).</p>

### Segue quadro sinottico n. 13

Osservazioni della Corte	Risposte delle amministrazioni e misure consequenziali adottate
	Rfi evidenzia l'opportunità di svolgere una valutazione prognostica sulla durata del contenzioso; infatti, dopo la pronuncia delle Sezioni unite della Cassazione del gennaio 2018 dichiarativa della giurisdizione del giudice civile, non sono prevedibili tempi definiti per la chiusura della procedura di liquidazione (nota del 4 maggio 2018, n. 740);
b) In tale contesto, non risultano nemmeno ancora intraprese iniziative - oltre quelle di resistenza in sede giudiziaria - per contrastare le pretese di indennizzo della società nei confronti delle amministrazioni statali;	b) Il Ministero dell'economia ribadisce fermamente che l'art. 34- <i>decies</i> , d.l. n. 179 del 2012, prevede che la progettazione contrattualmente prevista e direttamente eseguita per la quale la norma dispone un indennizzo sia esclusivamente quella dovuta dalla società al contraente generale, che rimane l'unico soggetto creditore, essendo a carico della società tutte le spese, incluse quelle di progettazione, attraverso le risorse pubbliche attribuite alla stessa anche con aumenti di capitale sociale. Il presupposto della norma, infatti, si basa sul principio che le spese per la progettazione e ogni onere siano a carico della concessionaria con le risorse assegnate (nota dell'8 settembre 2017, n. 169656);
c) Considerata l'assenza di attività, se non quella di resistenza in giudizio, affidata, peraltro, ad avvocati esterni, è necessario procedere a un ulteriore abbattimento dei costi societari. Infatti, l'onere per il mantenimento in vita della concessionaria, sceso sotto i due milioni solo nel 2015, risulta ancora rilevante, essendosi attestato, per il 2016, sopra il milione e mezzo;	c) Stretto di Messina, nel 2017, ha ridotto i costi con una diminuzione di circa il 22 per cento, 987 mila euro rispetto ai 1.277 mila del 2016. Anche per il 2018 prosegue la tendenza, con una riduzione del 20 per cento rispetto al 2017 (nota del 3 maggio 2018, n. 95).  Rfi, preso atto dell'ulteriore riduzione dei costi per il 2018, ha provveduto, su proposta di Anas, all'approvazione del bilancio (nota del 4 maggio 2018, n. 740);
d) Rilevanti carenze sono state accertate sull'attività di vigilanza da parte del Ministero delle infrastrutture.	d) Il Ministero riferisce di essersi attivato per riappropriarsi delle proprie competenze dopo la soppressione della Struttura tecnica di missione, acquisendo, il 31 gennaio 2017, la documentazione, "di cui una prima <i>tranche</i> è stata trasmessa dal Servizio per l'alta sorveglianza sulle grandi opere. Peraltro, allo stato, il Ministero non svolge alcuna funzione di amministrazione attiva rispetto all'intervento, se non con riferimento alla gestione del contenzioso, la cui documentazione è stata trasmessa all'Avvocatura generale dello Stato per la difesa" (nota dell'8 settembre 2017, n. 8171).

Fonte: elaborazione Corte dei conti.

#### 5.6. L'Hub portuale di Taranto

La relazione inerente "L'Hub portuale di Taranto" (deliberazione 8 novembre 2017, n. 15) analizza lo stato di realizzazione dell'opera infrastrutturale riguardante la piastra portuale di Taranto, che si compone di cinque interventi volti al potenziamento

strutturale, tecnologico e di servizi, trasformando il porto in Hub portuale, quale nodo prioritario inserito nel corridoio scandinavo-mediterraneo all'interno della rete di trasporto trans-europea (Trans-European Network-Transport - Ten-T).

Essa ha messo in luce una serie di criticità, che hanno inciso negativamente sui tempi prestabiliti e sulla compiuta realizzazione dell'opera.

È stata rilevata la dilatazione dei tempi per l'approvazione delle progettazioni (il progetto definitivo è stato approvato nell'agosto 2011, dopo più di sette anni dall'approvazione di quello preliminare) e per la definizione delle procedure di realizzazione dei cinque interventi previsti, con una rideterminazione in aumento del costo dell'opera passato da 156,1 milioni di euro a 219,1 milioni di euro (+40,35 per cento). Il primo intervento realizzato (piattaforma logistica) è stato inaugurato nel dicembre 2015, ma non è stato ancora collaudato e non risultava agibile (alla data della relazione) in quanto privo di allacciamenti ai pubblici servizi, questi ultimi in corso di completamento a seguito della recente ultimazione dei lavori relativi al secondo intervento (strada dei moli), inaugurato il 29 settembre 2017, in ritardo rispetto alla data prevista (19 giugno 2017).

Si è riscontrata una situazione di stasi nell'utilizzo delle risorse finanziarie complessivamente disponibili: dalla data di inizio dei lavori (30 agosto 2013) sono stati effettuati pagamenti per un totale di 122,6 milioni di euro (56 per cento del finanziamento complessivo di 219,1 milioni di euro). La spesa totale sostenuta a carico del bilancio dello Stato (comprensiva degli oneri fiscali e degli oneri per il finanziamento dei mutui) ammonta a 136,2 milioni di euro, pari al 62 per cento del finanziamento.

Sono state riscontrate anche carenze nelle attività di controllo e monitoraggio che hanno spinto la Corte ad invitare i competenti soggetti istituzionali all'adozione di tutte le necessarie iniziative in tema di coordinamento, gestione, controllo e monitoraggio.

Di seguito, nel dettaglio, sono rappresentate le criticità segnalate dalla Corte e le

risposte formulate da parte delle amministrazioni interessate<sup>21</sup>.

#### Quadro sinottico n. 14 - Deliberazione n. 15/2017/G

<b>"L'HUB PORTUALE DI TARANTO"</b> <b>Deliberazione n. 15/2017/G</b>	
<b>Osservazioni della Corte</b>	<b>Risposte delle amministrazioni e misure consequenziali adottate</b>
a) Dilatazione dei tempi per l'approvazione delle progettazioni e per la definizione delle procedure di realizzazione degli interventi. Attivazione della procedura per la comminazione della penale per la ritardata ultimazione della strada dei moli;	a) L'Autorità di sistema portuale del Mar Ionio ha fatto presente che le opere a terra (piattaforma logistica e strada dei moli) sono state ultimate. La piattaforma logistica, ancorché ultimata, non è attualmente in esercizio, stante le difficoltà di avviare la gestione. La struttura di supporto al Commissario straordinario per le opere in porto ha in corso l'attività di consulenza specialistica sulle problematiche sopra citate. L'Ente ha inviato all'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Lecce la richiesta di parere in merito alla possibilità di avviare anticipatamente la fase di gestione della piattaforma logistica. Per la strada dei moli, l'Autorità ha affermato di avere attivato la procedura per la comminazione della penale. La data di ultimazione delle opere a mare (ampliamento quarto sporgente, darsena ad ovest e vasca di contenimento fanghi) è prevista per il 1° agosto 2019;
b) Stasi nell'utilizzo delle risorse finanziarie complessivamente disponibili. Dalla data di inizio dei lavori (30 agosto 2013) sono stati effettuati pagamenti, per un totale di 122,6 milioni, che rappresenta il 56 per cento del finanziamento complessivo di 219,1 milioni;	b) L'erogazione delle risorse finanziarie al 28 febbraio 2018 è pari a 150,5 milioni che rappresenta il 68 per cento dell'investimento (219,1 milioni). Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (Dir. generale per lo sviluppo del territorio, la programmazione ed i progetti internazionali) ha comunicato l'aggiornamento dei dati relativi alle erogazioni effettuate (10.480.549,09) e ha fatto presente che sta predisponendo il decreto di erogazione di 11.042.450,91 euro con cui si raggiungerà il 100 per cento del contributo riconosciuto dalla delibera Cipe n. 74 del 29 settembre 2003 (21.523.000 euro);
c) Non corrispondenza dei dati contenuti nei sistemi di monitoraggio in uso presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e il Ministero dell'economia e delle finanze con i dati comunicati dall'Amministrazione;	c) L'Autorità ha provveduto a migliorare i processi interni all'Ente, onde garantire un costante aggiornamento delle informazioni nel sito dell'Ente. In particolare sono stati corretti e resi coerenti i dati del cronoprogramma finanziario e di avanzamento lavori;
d) Maggiore attenzione, nel prosieguo delle attività, agli studi e alle indagini preliminari da definire con la massima accuratezza in quanto da essi dipende la sostenibilità e l'adeguatezza delle progettazioni;	d) L'Autorità ha fatto presente che l'opera è in fase di esecuzione sulla scorta degli elaborati di progetto costruttivo che non abbisognano di ulteriori indagini e studi preliminari;

<sup>21</sup> Nota del Ministero dell'economia e delle finanze - Dip. Rgs - del 24 gennaio 2018, n. 1644; nota della Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica, del 1 febbraio 2018, n. 593; nota della Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per le politiche di coesione, del 14 marzo 2018, n. 988; nota dell'Autorità di sistema portuale del Mar Ionio del 9 maggio 2018, n. 7785; nota del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Direzione generale per lo sviluppo del territorio, la programmazione ed i progetti internazionali, del 13 luglio 2018, n. 18929; nota del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Direzione generale per la vigilanza sulle autorità portuali, le infrastrutture portuali ed il trasporto marittimo e per vie d'acqua interne, del 16 luglio 2018, n. 11433.

## Segue quadro sinottico n. 14

Osservazioni della Corte	Risposte delle amministrazioni e misure consequenziali adottate
<p>e) Esigenza di assicurare un effettivo coordinamento ed una efficace razionalizzazione delle varie banche dati nei sistemi di monitoraggio delle opere pubbliche. La Corte ha invitato il Gabinetto del Ministro delle Infrastrutture e dei trasporti e le competenti strutture organizzative del Ministero all'adozione di tutte le necessarie iniziative in tema di coordinamento, gestione, controllo e monitoraggio, per la risoluzione delle criticità segnalate, sollecitando, in particolare, l'adozione di iniziative "strutturate" sul piano organizzativo dei raccordi fra i diversi soggetti.</p>	<p>e) L'Autorità fornirà il supporto al Mit, Mef e Dipe per la razionalizzazione delle banche dati per il monitoraggio degli interventi.</p> <p>La Presidenza del Consiglio dei ministri (Dipe) ha fatto presente che emergono tra le banche dati alcune differenze.</p> <p>Il Dipartimento ha fatto presente di essere costantemente impegnato nel raggiungimento di un elevato livello qualitativo del contenuto delle proprie banche dati, attraverso molteplici azioni.</p> <p>Da diversi mesi è attiva una collaborazione con il Mef -Igae proprio al fine di intercettare e comprendere le ragioni dei divari informativi riscontrati.</p> <p>Il Mef segnala di aver attivato i contatti con l'Autorità portuale per migliorare la qualità dei dati e allinearli sistematicamente ai dati attuali. Segnala, inoltre, che il Mit ha a disposizione già diverse utenze per l'accesso alla banca dati sul monitoraggio delle opere pubbliche.</p> <p>Il Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti (Dir. generale per la vigilanza sulle autorità portuali le Infrastrutture portuali ed il trasporto marittimo e per vie d'acqua interne) ha provveduto a sottoscrivere un "accordo procedimentale" che disciplina le modalità di rilascio dei nulla-osta diretti all'erogazione dei fondi previsti dalla delibera Cipe n. 74 del 29 settembre 2003 e le attività di monitoraggio dell'opera per la realizzazione della piastra portuale di Taranto. Il monitoraggio ha cadenza trimestrale e riguarda lo stato di avanzamento dei lavori, le attività del concessionario e le attività sanzionatorie connesse al non rispetto del cronoprogramma.</p> <p>La Direzione ha trasmesso i dati aggiornati alla data del 30 giugno 2018 del cronoprogramma dei lavori e finanziario e la tabella aggiornata dei pagamenti effettuati dall'ente.</p> <p>Infine, ha avviato le procedure finalizzate alla creazione di una banca dati, accessibile anche ad altre amministrazioni, in cui confluiscono tutte le informazioni relative agli interventi infrastrutturali.</p>

Fonte: elaborazione Corte dei conti.

### 5.7. *Il Fondo per la crescita sostenibile*

“*Il Fondo per la crescita sostenibile (anni 2013-2016)*”, oggetto di indagine della Sezione per gli anni 2013-2016 (approvata con deliberazione 14 novembre 2017, n. 16), si inseriva nel quadro dell’azione di riordino degli interventi a sostegno del sistema produttivo, di cui all’art. 23 del d.l. 22 giugno 2012, n. 83, convertito con modificazioni dalla l. 7 agosto 2012, n. 134, il quale ha introdotto una serie di disposizioni finalizzate a riorganizzare il Fondo speciale rotativo sull’innovazione tecnologica-Fit, rinominato appunto “*Fondo per la crescita sostenibile*” (Fcs), procedendo, contestualmente, all’abrogazione di numerose disposizioni concernenti la concessione e l’erogazione di agevolazioni, fermo restando il completamento degli interventi già approvati.

Il Ministero dello sviluppo economico, di concerto con il Ministero dell’economia e delle finanze, ha individuato le priorità, le forme e i valori massimi di aiuto concedibili nell’ambito del Fondo per la crescita sostenibile, ai sensi dell’art. 23, c. 3, del d.l. n. 83/2012, con il d.interm. 8 marzo 2013. La Sezione ha rilevato che la gestione della maggior parte degli interventi era stata avviata solo in tempi recenti, alla data di approvazione della relazione.

La ricognizione degli interventi è stata eseguita adottando il criterio dell’origine finanziaria riconducibile al Fondo per la crescita sostenibile e la distinzione per macrocategorie, articolate secondo i profili normativi relativi al Fondo, corrispondenti agli obiettivi di politica industriale perseguiti: “*Ricerca, sviluppo e innovazione*” (R&S&I), “*Internazionalizzazione*”, “*Sviluppo produttivo e territoriale*”, dando contezza dello stato di attuazione conseguito in ciascun ambito settoriale, ma rilevando che la gestione delle risorse avviene attraverso contabilità speciali che non rendono immediatamente ostensibili le modalità di spesa.

Di seguito si riportano le raccomandazioni formulate dalla Sezione e le relative risposte del Mise<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Nota del Ministero dello sviluppo economico-Direzione generale per gli incentivi alle imprese- del 24 maggio 2018, n.2145526.

## Quadro sinottico n. 15 - Deliberazione n. 16/2017/G

IL FONDO PER LA CRESCITA SOSTENIBILE Deliberazione n. 16/2017/G	
Osservazioni della Corte	Risposte delle amministrazioni e misure conseguenziali adottate
a) Verificare che il sistema sia, nel suo insieme, funzionale al raggiungimento degli obiettivi prefissati;	a) L'attuale sistema di interventi incentivanti è basato su una maggiore capacità progettuale e una più attenta focalizzazione su obiettivi riferiti a ciascuna iniziativa;
b) Procedere a monitoraggio e a valutazioni delle gestioni, del livello di attuazione degli interventi e degli eventuali scostamenti rispetto alle previsioni.	b) Sono stati formulati indicatori e valori-obiettivo che consentono di valutare gli impatti e verificare i risultati conseguiti. L'attività dell'Amministrazione volta alla verifica dell'efficacia degli interventi agevolativi è condotta attraverso: -la relazione annuale sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive; -il registro nazionale degli aiuti di Stato; -attività di valutazione nel contesto dei grandi regimi di aiuti: il Piano di valutazione "Contratti di sviluppo"; - attività di valutazione nel contesto del Programma Operativo Nazionale "Imprese e Competitività" 2014-2020: esercizio di valutazione l. n. 46/1982.

Fonte: elaborazione Corte dei conti.

### 5.8. Il rifinanziamento della rete tradizionale delle Ferrovie dello Stato

L'indagine riguardante "Il rifinanziamento della rete tradizionale delle ferrovie dello Stato" (deliberazione 27 dicembre 2017, n. 18) ha avuto ad oggetto i contributi quindicennali in conto impianti, pari a 100 milioni annui (a decorrere dal 2007), previsti dall'art.1, c. 84, l. n. 266/2005 (finanziaria per il 2006), destinati alla rete tradizionale dell'infrastruttura ferroviaria nazionale.

Al 31 dicembre 2016, lo stato d'avanzamento, in termini di consuntivo, è di 33,2 miliardi di euro, pari al 91 per cento delle risorse disponibili (36,4 miliardi), registrando opere ultimate per un valore pari a 25,3 miliardi di euro (+2 per cento rispetto alla precedente rilevazione al 31 dicembre 2015).

Particolare attenzione è stata riservata all'attività di monitoraggio e controllo intestata al Mit; inadeguata ad un incisivo monitoraggio è apparsa, tra l'altro, la previsione contrattuale che limita la misurazione della performance ad un paniere comprendente solo i progetti muniti di progettazione definitiva approvata.

È stato rilevato che l'attività di monitoraggio e controllo effettivamente posta in essere dal Mit si sostanzia nella verifica documentale di quanto contenuto nella annuale relazione del gestore sullo stato di attuazione degli investimenti e delle relative schede allegate che, avendo ciascuna ad oggetto - spesso - programmi comprensivi di molteplici interventi, risultano inevitabilmente schematiche, con un contenuto informativo di estrema sintesi e spesso per aggregati; nulla risulta in ordine ai tempi di programmazione e di realizzazione. È mancato, dunque, un effettivo riscontro della attendibilità dei dati forniti dal gestore in ordine alla realizzazione degli obiettivi e indicatori di performance.

Sono state pure approfondite le caratteristiche e il grado di attendibilità (completezza, grado di precisione delle informazioni, tempestività dell'aggiornamento) dei diversi sistemi informatici che si occupano del monitoraggio delle opere pubbliche.

La Corte ha raccomandato ai diversi interlocutori istituzionali di realizzare la massima integrazione dei sistemi, per evitare sovrapposizioni e buchi informativi, nonché di avviare analogo confronto nei settori diversi dalle opere pubbliche, per superare l'attuale asimmetria informativa in ambiti pure di grande rilevanza, quali incentivi, ricerca e formazione.

Di seguito sono riportate le raccomandazioni fornite dalla Sezione e le risposte delle amministrazioni destinatarie dell'indagine<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> In data 18 luglio prot. Cdc n. 2549, Rfi ha trasmesso la nota informativa RFI-AD/A0011/P/2018/0001108; in data 30 e 31 luglio 2018, il Mef ha inoltrato la nota dell'Ufficio centrale di bilancio n. 7690 e quella del Dipartimento Rgs, prot. 182997/2018; in data 10 agosto 2018, il Ministero delle infrastrutture e trasporti ha fatto pervenire la nota n. 4890 a cura della Direzione generale per il trasporto e le infrastrutture ferroviarie (Dgtfe).

**Quadro sinottico n. 16 - Deliberazione n. 18/2017/G**

<b>IL RIFINANZIAMENTO DELLA RETE TRADIZIONALE DELLE FERROVIE DELLO STATO Deliberazione n. 18/2017</b>	
<b>Osservazioni della Corte</b>	<b>Risposte delle amministrazioni e misure conseguenziali adottate</b>
<p>a) Con riferimento alla disciplina negoziale degli investimenti in questione: va concordata con il gestore e non rimessa esclusivamente a quest'ultimo la definizione degli obiettivi annuali di <i>performance</i>; vanno introdotti strumenti di monitoraggio ulteriori che riguardino anche gli investimenti che non hanno raggiunto la progettazione definitiva e che evidentemente presentano maggiori criticità;</p>	<p>a) In sede di adunanza Rfi aveva assicurato l'impegno nell'individuazione di opportuni indicatori anche per interventi che non avessero raggiunto la progettazione definitiva, con l'avvio di tavoli tecnici con la Direzione Generale. Con la nota sopra indicata, ha precisato altresì, in occasione dell'aggiornamento 2018 del Contratto di Programma-parte investimenti, la nuova metodologia di calcolo degli indicatori di misurazione di risultato sarà integrata con valutazioni di performance sui programmi di investimento e su interventi in fase di progettazione preliminare e definitiva in corso. Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, nella nota sopra richiamata, ha comunicato che per quanto attiene il piano negoziale, la Dgtfe ha avviato una serie di interlocuzioni con il Gestore ai fini della definizione degli obiettivi annuali di <i>performance</i> e degli idonei indicatori (preventivabili e consuntivabili) per i programmi rilevanti e per i vari livelli di progettazione, tenuto conto della specificità degli stessi. Con particolare riguardo agli investimenti concernenti la sicurezza del trasporto ferroviario e le tecnologie per la circolazione, sono state avviate alcune valutazioni anche con la competente Agenzia Nazionale per la Sicurezza delle Ferrovie;</p>
<p>b) Vanno opportunamente valutate le indicazioni formulate dall'Autorità di regolazione dei trasporti in sede di esame dell'aggiornamento 2016 del Cdp-I - 2012-2016 (parere n. 1/2017), in particolare in tema di regolazione dei casi di inadempimento e ritardo dell'adempimento;</p>	<p>b) Il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato ha segnalato il progresso dei lavori, coordinati dall'Anac, con la partecipazione del Mef, per la definizione del protocollo generale previsto dall'art. 29, c. 4-bis. del codice dei contratti. L'insieme dei dati e degli atti condivisi nell'ambito del protocollo costituiscono fonte informativa prioritaria in materia di pianificazione e monitoraggio di contratti e investimenti pubblici. La Dgtfe del Ministero ha precisato che nello schema di CdP 2017-2021 (delibera favorevole del Cipe n. 66/2017, registrata con osservazioni dalla Corte dei conti in data 23/03/2018 n. I-260), anche sulla base delle osservazioni formulate dall'Autorità di regolazione in occasione dell'Aggiornamento 2016 al CdP è stato rivisto il meccanismo relativo alle penali da applicare al Gestore (art. 8 del CdP) in caso di mancato rispetto del programma di attuazione degli interventi. In particolare, il pagamento della sanzione pecuniaria in capo al Gestore verrà valutato sulla base degli scostamenti superiori alla percentuale del 15 per cento dell'apposito indicatore di misurazione sintetico di risultato sul singolo intervento e non più sull'intero paniere di interventi individuato. Inoltre, il limite massimo relativo all'importo complessivo delle penali è stato elevato a 2 milioni rispetto a quello precedentemente indicato pari a 1 milione. Peraltro, sempre in relazione a quanto osservato dalla Corte. All'art. 10, c. 1, dello schema di CdP-1 2017-2021 si è previsto che il Ministero avrà diritto di risolvere il contratto ai sensi e per gli effetti dell'art. 1456 c.c. qualora nell'ambito della procedura di cui al precedente art. 8 "Valutazione delle <i>performance</i> e penalità" si registrino, per più del 50 per cento dei progetti del campione monitorato, scostamenti dell'apposito indicatore di misurazione sintetico superiori alla soglia prevista per due anni consecutivi (clausola risolutiva espressa);</p>

## Segue quadro sinottico n. 16

Osservazioni della Corte	Risposte delle amministrazioni e misure conseguenziali adottate
<p>c) Con riferimento all'attività di monitoraggio e controllo, non corrisponde ad una efficace modalità di controllo la mera verifica documentale posta in essere dal Mit: occorre, invece, un effettivo riscontro sulla attendibilità dei dati forniti dal gestore in ordine alla realizzazione degli obiettivi e indicatori di performance. Così pure devono essere acquisiti e verificati elementi informativi in ordine ai tempi di realizzazione rispetto a quelli programmati. Il tempo è un valore che non può essere ignorato;</p>	<p>c) In occasione dell'esame dell'ultima rendicontazione al 31 dicembre 2016 (prodotta il 28 giugno 2017), la Direzione generale ha riferito che, all'esito di una prima fase di controllo, sono state richieste al Gestore integrazioni, chiarimenti e relazioni informative in ordine ad alcune criticità rilevate. È proseguita, quindi, dal Ministero una opportuna interlocuzione con il gestore, a fini conoscitivi e di controllo, che deve proseguire e intensificarsi, per assolvere in modo efficiente ed efficace ai compiti di controllo intestati al Ministero (art.7 del Cdp), per valutare i gradi di conformità dell'attività del gestore alla programmazione, constatare e valutare lo stato della progettazione e/o dei lavori, analizzare e valutare i costi e i tempi delle opere anche attraverso specifica relazione richiesta ai Referenti del progetto.</p> <p>In merito all'effettuazione di verifiche ispettive in sito, si rappresenta certamente la problematica della carenza di personale qualificato ad effettuare tale attività con un sufficiente livello di efficacia. Nelle more di poter sopperire a tale carenza, si sta valutando l'ipotesi di avvalersi, come già fatto nel passato (sino al CdP 2001-2005), di un soggetto terzo, ovvero di esperti scelti mediante idonee procedure di selezione, con costi a carico dei Contratti di Programma, inserendo nuovamente nei due CdP con Rfi (Investimenti e Servizi), gli oneri all'uopo necessari e quantificabili in una percentuale molto bassa (e quindi ininfluente ai fini dell'attuazione del programma) pari allo 0,05 per mille dei finanziamenti annualmente collocati sui due atti contrattuali;</p>
<p>d) Con riferimento ai sistemi informatici che si occupano del monitoraggio delle opere pubbliche, per assicurare la migliore funzionalità dei sistemi, che possono essere un importante ausilio al monitoraggio e controllo degli investimenti pubblici ritiene la Sezione che sia necessario proseguire nel dialogo avviato con il c.d. "Tavolo 124", tra i diversi interlocutori istituzionali, per realizzare la massima integrazione dei sistemi, evitare sovrapposizioni e buchi informativi, superando laddove possibile l'invio del dato grazie all'integrazione con i sistemi gestionali degli enti gestori. Negli altri casi, in cui non è diretta l'immissione del dato, deve essere comunque assicurato l'aggiornamento delle informazioni: in mancanza anche i sistemi informatizzati più sofisticati risultano inutili.</p>	<p>d) Il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato ha precisato che, al fine di garantire la piena conoscibilità delle informazioni inerenti gli investimenti di Rfi e di predisporre strumenti efficaci per una loro migliore consultazione da parte del Mit e di tutti i soggetti coinvolti nelle fasi di verifica dei Contratti di Programma, è stato istituito apposito Tavolo tecnico tra Rfi e Mit, con la partecipazione del Ministero dell'Economia e delle Finanze – Ragioneria Generale dello Stato (Mef-RGS).</p> <p>Obiettivo del Tavolo è, infatti, la definizione da parte del Mit, in accordo con Rfi, delle specifiche funzionali e delle relative anagrafiche da fornire al Mef per l'implementazione, ove necessario, del sistema di monitoraggio delle opere pubbliche (Mop) presso la Banca dati delle Amministrazioni Pubbliche (Bdap).</p> <p>Al riguardo si rappresenta che già dal 2014 il Mop raccoglie le informazioni relative a tutti gli investimenti in opere pubbliche realizzati da Rfi garantendo un avanzato grado di analisi attraverso specifici strumenti di reportistica. Tali strumenti sono a disposizione sia di Rfi che del Mit, in quanto ente vigilante.</p> <p>La Direzione generale del Ministero delle infrastrutture e trasporti ha precisato, in esito alle osservazioni della Corte, onde subordinare l'erogazione dei finanziamenti all'effettivo adempimento degli obblighi di comunicazione, per quanto riguarda i capitoli di diretta competenza del Mit, che, all'art 5 del medesimo schema di contratto, è stato esplicitamente previsto per</p>

## Segue quadro sinottico n. 16

Osservazioni della Corte	Risposte delle amministrazioni e misure conseguenziali adottate
<p>A tal fine, andrebbero previsti, in via normativa o per espressa previsione degli atti negoziali aventi ad oggetto opere pubbliche, a carico di tutti i soggetti realizzatori e a favore delle amministrazioni titolari del relativo monitoraggio e controllo, specifici vincoli per assicurare la raccolta e la comunicazione dei dati finanziari e di realizzazione fisica, con una previsione analoga a quella dell'art. 1, c. 1, lett. c) del d.lgs. 229/2011, che riguarda espressamente l'inoltro dei dati all'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (ora Anac) e subordina l'erogazione dei finanziamenti pubblici all'effettivo adempimento degli obblighi di comunicazione;</p>	<p>L'avanzamento effettivo la certificazione mediante il sistema informatico sviluppato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze per le pubbliche amministrazioni ai sensi del d.lgs. 11.229/201 (Mop) supportato, laddove necessario, da dichiarazioni integrative della Società.</p> <p>La Direzione ha comunicato, inoltre, che, nell'ambito degli incontri attivati da questa Direzione Generale con il Gestore ed il Mef ai fini della verifica/implementazione dei dati inseriti nel Mop, risolti i problemi di codifica riscontrati tra il sistema informatico di Rfi e l'applicativo "TP-Mop", sono state esaminate e approfondite alcune ipotesi di rivisitazione della rappresentazione delle informazioni sugli investimenti in coerenza con quanto riportato nelle tabelle del CdP, che consentano di monitorare anche un livello inferiore a quello rappresentato dal Cup per i progetti e di ottenere aggregazioni di Cup per i programmi di investimento. Ciò, sempre ai fini di una maggiore corrispondenza tra le possibilità di monitoraggio tramite il sistema Mop e i programmi ed i progetti di investimento come riportati nel CdP.</p> <p>Da ultimo, in relazione all'opportunità di evidenziare in banca dati, la tempistica sia in fase di programmazione che di attuazione/realizzazione degli interventi, nell'ambito dell'attività di monitoraggio, la DGTFE riferisce che la variabile 'tempi di realizzazione' è già oggetto di specifico controllo. Nell'ambito degli incontri attivati, a tal proposito, con Rfi ed il Mef, si stanno analizzando le possibilità per l'introduzione degli scostamenti delle variabili temporali nel cruscotto di controllo;</p>
<p>e) Va rilevata l'opportunità dell'inserimento a sistema di dati relativi ai tempi programmati e ai tempi effettivi di realizzazione di ciascun investimento, con l'introduzione di un <i>alert</i> nel caso di scostamenti; in mancanza, la variabile "tempi di realizzazione", tutt'altro che trascurabile per la valutazione di una corretta esecuzione di un investimento pubblico, resterebbe completamente trascurata; nella giusta direzione sembra collocarsi la prospettiva configurata da Rfi di una implementazione di un cruscotto di controllo e motivazione degli scostamenti dei principali indicatori caratteristici degli investimenti (costo totale, tempi di ultimazione, produzione annua, dati di passaggio di fase);</p>	<p>e) In merito all'opportunità ravvisata dalla Corte dei conti dell'inserimento a sistema di dati relativi ai tempi programmati e ai tempi effettivi di realizzazione di ciascun investimento, con l'introduzione di un <i>alert</i> nel caso di scostamenti, come rappresentato in adunanza, Rfi S.p.a. precisa che nel sistema di monitoraggio Mop/Mef sono presenti le variabili necessarie per l'analisi dell'avanzamento dell'iter procedurale dei progetti di investimento e gli <i>alert</i> sulle variazioni intervenute nei quadri economici e nel piano dei costi. Conferma che è in corso un Tavolo tecnico con il Mit e con il Mef, per l'estensione del cruscotto di controllo degli scostamenti alle variabili temporali. Precisa inoltre che, in ottemperanza agli obblighi previsti nel Contratto di Programma - parte investimenti, il Gestore fornisce i valori e le motivazioni degli scostamenti di tutte le variabili chiave alla base del monitoraggio degli investimenti;</p>

## Segue quadro sinottico n. 16

Osservazioni della Corte	Risposte delle amministrazioni e misure consequenziali adottate
f) Essenziale è pure avviare analogo confronto tra i soggetti istituzionali competenti nei settori diversi dalle opere pubbliche, per superare l'attuale asimmetria informativa in ambiti pure di grande rilevanza quali incentivi, ricerca e formazione.	f) Il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato ha comunicato che è in corso di definizione il Protocollo d'Intesa tra il Mef – RGS e la Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per la Programmazione e il coordinamento della Politica Economica (DIPE) allo scopo di ottimizzare le banche dati operanti nel settore degli investimenti pubblici, garantendone la continuità operativa e l'interscambio delle informazioni. L'obiettivo è la riduzione dei costi amministrativi e finanziari connessi alle attività di detenzione e alimentazione delle predette banche dati, nonché la riduzione dei corrispondenti oneri di pubblicazione.

Fonte: elaborazione Corte dei conti.

### 5.9. *La linea 1 della Metropolitana di Napoli*

La relazione concernente *“La linea 1 della metropolitana di Napoli”* (deliberazione 28 dicembre 2017, n. 20) ha avuto ad oggetto la realizzazione della linea 1 della metropolitana di Napoli, affidata, nel 1976, in concessione di sola costruzione, istituto bandito dall'ordinamento da vari decenni.

L'assoluta indeterminatezza dei lavori oggetto di affidamento – nemmeno abbozzati, sulla base di una convenzione-quadro estensibile senza limite finanziario e temporale e priva di progetto, schemi grafici e capitolati prestazionali idonei a identificarne l'esatto contenuto e l'onere effettivo – è stata una delle cause della dilatazione dei tempi e dei costi; peraltro, ancora oggi, risulta irrisolto il problema della chiusura dell'anello, essenziale per la piena funzionalità dell'opera.

Anche i finanziamenti, frazionati nel tempo e resi disponibili con grande difficoltà, sono stati causa delle difficoltà di realizzazione.

I lavori sono stati affidati in una logica estranea a un mercato aperto. Lo schematico e generico contenitore di interventi, sprovvisto di definizione tecnica ed economica, ha prodotto una fattispecie progressiva che si perpetua da quaranta anni; è stato necessario ricorrere a laboriose trattative per la definizione dei reciproci impegni attraverso una continua rinegoziazione.

Tra i contraenti sono insorte, e risultano solo in parte definite, numerose controversie che hanno dato luogo alla redazione di atti aggiuntivi con natura transattiva. Permangono *“riserve”* per molti milioni di euro.

Una parte dell'opera risulta affidata a un diverso soggetto attuatore, la Regione.

Il perpetuarsi della concessione – con il ricarico di spese generali attraverso la remunerazione di una serie di servizi sul valore della realizzazione – ha fatto lievitare il costo dell'opera; oltre agli oneri di concessione hanno contribuito le numerose varianti, la revisione prezzi e la remunerazione dei mutui.

Nel corso degli anni, vi è stata un'ulteriore estensione degli affidamenti; Tale atteggiamento di favore nei confronti della concessionaria non ha apportato un vantaggio economico, essendo state attribuite le nuove tratte senza ribasso, facendo sopravvivere, anzi, l'istituto della revisione dei prezzi, abrogato da tempo.

Il ricorso al mercato non ha trovato applicazione per lungo tempo neanche per i lavori assegnati dalla concessionaria.

Scarsa è risultata l'attenzione degli organi di controllo sull'opera, benché la sua realizzazione abbia avuto, sin dall'inizio, un iter complesso dal punto di vista giuridico ed economico.

Di seguito sono riportate le raccomandazioni che la Sezione ha ritenuto opportune e le risposte dei soggetti interessati<sup>24</sup> all'indagine<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> Nota della Presidenza del Consiglio dei ministri del Segretariato generale del 25 luglio 2018, n. 2109 e del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica del 31 luglio 2018, n. 3905; nota del Ministero per i beni e le attività culturali, Gabinetto del 2 febbraio 2018, n. 3386, del Segretariato generale dell'8 febbraio 2018, n. 1559 e del 27 luglio 2018, n. 8865, e della Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio per l'area metropolitana di Napoli del 31 luglio 2018, n. 12387; del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, Direzione generale per le valutazioni e le autorizzazioni ambientali del 20 febbraio 2018, n. 4315 e del 18 luglio 2018, n. 16624; nota del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Dipartimento per le infrastrutture, i sistemi informativi e statistici del 12 luglio 2018, n. 11255, e del Dipartimento per i trasporti, la navigazione, gli affari generali e il personale del 27 luglio 2018, n. 6286; nota del Ministero dell'economia e delle finanze, Organismo indipendente di valutazione del 18 luglio 2018, n. 20041, e del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del 20 luglio 2018, n. 25194; dell'Ente autonomo Volturno del 13 marzo 2018, n. 5715; nota della Cassa depositi e prestiti del 12 luglio 2018, n. 2070017; nota del Comune di Napoli, Direzione centrale infrastrutture del 31 luglio 2018, n. 705185; della Regione Campania, Direzione generale per la mobilità del 31 luglio 2018, n. 500112;

A seguire anche le note del Ministero per i beni e le attività culturali del 21 novembre 2018, n. 15703; del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti del 27 novembre 2018, n. 19110; del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare del 30 novembre 2018, n. 21173.

<sup>25</sup> Si evidenzia che le risposte sono aggiornate a seguito dell'adunanza dell'11 ottobre 2018 con i soggetti interessati dall'indagine, culminata con l'approvazione della delib. n. 25/2018/G.

**Quadro sinottico n. 17 - Deliberazione n. 20/2017/G**

<b>“LA LINEA 1 DELLA METROPOLITANA DI NAPOLI” Deliberazione n. 20/2017/G</b>	
<b>Osservazioni della Corte</b>	<b>Risposte delle amministrazioni e misure conseguenziali adottate</b>
<p>a) La concessione di sola costruzione, sottoscritta negli anni Settanta del secolo scorso, è uno schematico e generico contenitore di interventi, sprovvisto di definizione tecnica ed economica, che ha prodotto una fattispecie progressiva che dura ormai da quarant'anni. L'assoluta indeterminatezza dell'affidamento di lavori - nemmeno abbozzati, sulla base di una convenzione-quadro estensibile senza limite finanziario e temporale e priva di progetto, schemi grafici e capitolati prestazionali idonei a identificarne l'esatto oggetto e l'onere effettivo - è stata una delle cause della dilatazione dei tempi e dei costi della realizzazione;</p>	<p>a)</p>
<p>b) Anche i finanziamenti frazionati nel tempo e resi disponibili con grande difficoltà, alterando la scansione dello svolgimento ordinato dell'opera, non hanno consentito una vera programmazione; da ciò, il protrarsi del rapporto a favore della concessionaria, a disposizione per nuovi lotti estrapolabili da un progetto generale concepito a maglie larghe e tale da risultare flessibile a estensioni. Conseguenza di ciò è stata la moltiplicazione delle tappe realizzative e l'allontanamento nel tempo del raggiungimento dell'obiettivo finale;</p>	<p>b) Il Comune di Napoli ha riferito (nota del 31 luglio 2018, n. 705185) sulla progressione dei lavori. Per la tratta Dante-Garibaldi-Centro direzionale, la percentuale di avanzamento è del 96 per cento. Il completamento è fissato entro il 2020. I finanziamenti sono stati assegnati nell'ambito dei fondi Fsc 2014-2020 e del decreto 'sblocca cantieri'. Per la tratta Centro direzionale-Capodichino, la percentuale di avanzamento è del 18 per cento. Il progetto prevede la realizzazione di 3,2 km di gallerie, di cui 2 <i>ex novo</i> e il resto in adeguamento alla galleria esistente della ex Alifana e 4 nuove stazioni. Sullo stato di avanzamento dei lavori di competenza regionale, Eav (Ente autonomo Volturno s.r.l.) riferisce (nota del 31 luglio 2018, n. 17434) che, per le 'opere civili Piscinola-Secondigliano', i lavori sono ripresi e procedono regolarmente. Per il lotto 'opere civili Secondigliano-Di Vittorio', i lavori sono ripresi il 5 aprile 2018. Il programma dei lavori prevede l'ultimazione il 5 ottobre 2020, nei 30 mesi successivi alla data di consegna. Per il lotto 'opere tecnologiche Piscinola-Di Vittorio', il 27 aprile 2018 è stato redatto l'atto ricognitivo fra Eav e l'appaltatore per la ripresa dei lavori interrotti da anni; è stato fissato il termine di ultimazione entro 56 mesi. Il progetto definitivo delle opere relative all'ammodernamento e potenziamento della tratta ferroviaria Piscinola-Capodichino, chiusura dell'anello della metropolitana di Napoli, appalto integrato delle tecnologie, finiture e opere civili accessorie all'attivazione all'esercizio della tratta Piscinola (esclusa)-Capodichino (esclusa)', è stato approvato da Eav il 18 aprile 2018. La previsione di spesa è di 219,5 milioni. Circa lo stato d'attuazione dei lotti, le previsioni di spesa rientrano all'interno del quadro economico approvato da Eav l'8 agosto 2017, in coerenza con i fabbisogni di finanziamento;</p>

## Segue quadro sinottico n. 17

Osservazioni della Corte	Risposte delle amministrazioni e misure conseguenziali adottate
<p>c) Si è, pertanto, dovuto ricorrere a laboriose trattative per la definizione e messa a punto dei reciproci impegni attraverso una continua rinegoziazione tesa al contenimento dei costi e a individuare regole per chiarire dubbi e incertezze sorti nell'evoluzione del rapporto.</p> <p>Tra i contraenti sono insorte e sono state definite numerose controversie, anche con la redazione di scritture aggiuntive all'atto di concessione, con cui sono state parzialmente modificate le condizioni contrattuali e del capitolato. Nonostante ciò, permangono 'riserve' per molti milioni.</p> <p>Peraltro, gli atti aggiuntivi con natura transattiva delle pretese della concessionaria sono stati oggetto di rilievo da parte del segretario comunale, che ha osservato che non "si illustrano e si quantificano le riserve iscritte nel registro di contabilità", cui la stessa rinuncia "a fronte della sottoscrizione dell'atto aggiuntivo, così come non si attesta come tale componimento delle controversie sia vantaggioso e congruo" per l'amministrazione;</p>	<p>c) Il comune riferisce (nota del 31 luglio 2018, n. 705185) che non sono attualmente in atto contenziosi con Metropolitana di Napoli; permangono, tuttavia, numerose riserve, per le quali è stata richiesta la relazione riservata del direttore dei lavori il 6 marzo 2018, con l'obiettivo di giungere a un bonario componimento;</p>
<p>d) Le criticità realizzative si complicano per il fatto che una parte dell'opera, per la lunga e travagliata vicenda, risulta affidata a un diverso soggetto attuatore, la Regione. Peraltro, ancora non è stata definita la chiusura dell'anello della linea, essenziale per la sua piena funzionalità;</p>	<p>d) La Regione riferisce (nota del 31 luglio 2018, n. 500112) che, su richiesta del Comune, si è proceduto con un Tavolo tecnico, riunitosi il 13 giugno 2018, al fine di affrontare le problematiche legate alla chiusura dell'anello.</p> <p>Il Comune di Napoli puntualizza (nota del 31 luglio 2018, n. 705185) che sono stati ultimati gli studi sulle alternative. In particolare, è stato ampliato lo scenario delle ipotesi progettuali e riconvocato il Tavolo tecnico interistituzionale, che ha confermato la soluzione originaria di proseguire nell'ambito dei lavori della linea 1.</p> <p>La tratta compresa tra la stazione Capodichino e la stazione Di Vittorio (870 m), necessaria per la chiusura ad anello della linea, è suddivisa in due sub-tratte con due diversi soggetti attuatori. La prima, avente come attuatore il Comune nell'ambito della concessione con Metropolitana di Napoli, comprende 225 m di galleria in uscita da Capodichino verso Di Vittorio. La seconda ha come soggetto attuatore la Regione, e comprende la realizzazione di 645 m di galleria in uscita da Di Vittorio verso Capodichino.</p> <p>Per questo tratto il soggetto attuatore, limitatamente alle opere elettromeccaniche, è l'Ente autonomo Volturmo (Eav), mentre l'attuatore per le opere civili della tratta di 645 m non è stato ancora individuato.</p>

## Segue quadro sinottico n. 17

Osservazioni della Corte	Risposte delle amministrazioni e misure conseguenziali adottate
	<p>Con delib. n. 88 del 13 dicembre 2013, il Cipe finanziò la tratta Centro direzionale-Capodichino, che prevede la realizzazione di 225 m degli 870 necessari a raggiungere Di Vittorio e chiudere l'anello. Inoltre, il Cipe prescrisse al comune di redigere il progetto definitivo di tutti gli 870 m (punto 48) e di impegnare gli attuatori delle tratte adiacenti, cioè la Regione, per Piscinola-Di Vittorio, e il comune, per Centro direzionale-Capodichino a unificare le procedure in capo ad un solo soggetto al fine di accelerare i tempi per la chiusura dell'anello (punto 49).</p> <p>Fu istituito un Tavolo tecnico con la Regione, il Comune, l'Agenzia campana per la mobilità (Acam) ed Eav per esaminare gli aspetti che condizionano l'esecuzione dell'opera.</p> <p>Nel giugno 2016 furono esaminate cinque possibili soluzioni.</p> <p>Si convenne che la soluzione più idonea era quella di realizzare i 645 metri della tratta Capodichino-Di Vittorio con una galleria a doppia canna eseguita con la tecnologia Tbm. Il Tavolo tecnico propose "di unificare le procedure realizzative della tratta di chiusura dell'anello in capo al Comune di Napoli nell'ambito dei lavori di realizzazione della linea 1".</p> <p>Successivamente, considerata la delib. n. 20/2017/G della Corte dei conti, che ha stigmatizzato la mancata adozione degli atti necessari per la chiusura dell'anello, rilevando criticità su una possibile estensione dell'affidamento a Metropolitana di Napoli, si è concordato di riconvocare il Tavolo per valutare soluzioni che consentissero l'affidamento ad un soggetto terzo dei lavori, ferma restando la soluzione tecnica individuata.</p> <p>I lavori in corso prevedono, a valle della stazione Capodichino, 225 m di 'asta di retrocessione'<sup>26</sup>, il cui limite ultimo dista 645 m dalla stazione Di Vittorio. Pertanto, le soluzioni considerate hanno riguardato l'esecuzione della tratta di 645 metri, che va dal limite ultimo dell'asta di retrocessione alla stazione Di Vittorio.</p> <p>Sono state individuate due alternative. Secondo il Comune, entrambe le soluzioni si tradurrebbero in un aumento dei costi diretti tra il 15 e il 20 per cento rispetto alla soluzione del 2016, mentre, per i costi indiretti e per quelli di funzionalità dell'infrastruttura, determinerebbero: un ritardo del completamento della linea valutabile in 1,5-2 anni dopo l'aggiudicazione, che potrà avvenire solo dopo il completamento delle opere affidate a Metropolitana di Napoli; l'impossibilità, in tale lasso di tempo, dell'esercizio della linea tra le stazioni Tribunali-Poggioreale e Capodichino, nonostante il loro completamento<sup>27</sup>; un maggiore rischio di contenziosi legato al coordinamento dei lavori di un maggior numero di cantieri coinvolti nelle lavorazioni poste a gara. Inoltre, verrebbero a determinarsi problematiche legate ai condizionamenti relativi agli altri cantieri. Al contrario, se la tratta fosse realizzata unitariamente nell'ambito dei lavori della linea già in affidamento, i costi risulterebbero compresi nei finanziamenti assegnati e sarebbe possibile attivare l'intera tratta Centro direzionale-Capodichino all'esercizio entro il 2023.</p> <p>Pertanto, il Tavolo tecnico ha ribadito che la soluzione del 2016 garantisce il contenimento della spesa e il rispetto dei tempi di attivazione del servizio, e, pertanto, viene confermata, suggerendo, tuttavia, anche in recepimento delle osservazioni della Corte dei conti, la necessità di attivare modalità esecutive a maggiore salvaguardia del principio del libero mercato, quali l'affidamento di tutte le opere mediante gara pubblica, con titolarità dei ribassi in capo all'Amministrazione e riduzione degli oneri di concessione.</p>

<sup>26</sup> Tratto di linea necessario per permettere l'inversione di marcia dei convogli.

<sup>27</sup> Infatti, il servizio potrebbe essere effettuato soltanto con una navetta.

## Segue quadro sinottico n. 17

Osservazioni della Corte	Risposte delle amministrazioni e misure conseguenziali adottate
	<p>Va, peraltro, ribadito che il perpetuarsi della vecchia concessione di committenza - senza rischi per l'affidatario e con il ricarico di spese generali attraverso la remunerazione di una serie di servizi in percentuale sul valore della realizzazione - ha fatto già lievitare il costo dell'opera<sup>28</sup>, tenuto anche conto che l'appalto è stato aggiudicato sulla base di una convenzione, ormai ultra quarantennale, in una logica estranea a un mercato aperto; la concessione è avvenuta, infatti, a trattativa privata. Peraltro, secondo la delibera di affidamento del 1974, al limitato confronto concorrenziale avrebbero dovuto essere ammessi enti a prevalente capitale pubblico<sup>29</sup>. Nel corso degli anni vi è stata una progressiva estensione degli affidamenti. Tale atteggiamento di favore nei confronti della concessionaria non ha apportato un vantaggio economico, essendo state attribuite le nuove tratte senza ribasso, facendo sopravvivere, anzi, l'istituto della revisione prezzi, abrogato da tempo;</p>
<p>e) Il ricorso al mercato non ha trovato applicazione per lungo tempo neanche per i lavori assegnati dalla concessionaria;</p>	<p>e) Il Comune riferisce (nota del 31 luglio 2018, n. 705185) che, nell'ambito dell'affidamento della tratta Centro direzionale-Capodichino, tra le condizioni imposte dall'Amministrazione, vi è l'affidamento a terzi mediante evidenza pubblica di almeno il 40 per cento delle opere, per un importo di 190 milioni;</p>
<p>f) Rilevanti sono state le difficoltà nell'accertamento complessivo dei costi dell'opera, che, nel corso degli anni, sono notevolmente aumentati. Già nel 1976 la Commissione interministeriale per le metropolitane aveva invitato, per quanto possibile, a non adottare varianti in corso d'opera, per le conseguenze "dannosissime sul costo e sui tempi di realizzazione"; tale raccomandazione è stata disattesa. Inoltre, fino al 2007 è stata applicata la revisione prezzi, con i suoi effetti distorsivi, a causa dei quali l'istituto era stato già da tempo abrogato, con corrispettivi determinati in via automatica, non in linea con quelli desumibili dal mercato o da procedimenti di analisi. Infine, hanno gravato non poco gli oneri di concessione e il ricorso a mutui spesso assai onerosi;</p>	<p>f) Secondo il Comune (nota del 31 luglio 2018, n. 705185), nell'ambito dei lavori sulla tratta Centro direzionale-Capodichino, si è proceduto ad una riduzione degli oneri di concessione, eliminando gli interessi a breve. Gli stessi oneri attono ai costi sostenuti per la progettazione, la direzione lavori e la sicurezza;</p>

<sup>28</sup> Da 1.944 a 3.110 milioni, esclusi gli oneri, come dettagliatamente specificati nella relazione allegata.

<sup>29</sup> Per la concessionaria, tale condizione è sussistita "fino al 25 febbraio 1976, data in cui la Metropolitana milanese s.p.a. cedette le azioni di sua proprietà, pari al 51 per cento del capitale sociale"; tuttavia, non si è proceduto al trasferimento delle azioni in mano pubblica con procedura trasparente e concorrenziale.

## Segue quadro sinottico n. 17

Osservazioni della Corte	Risposte delle amministrazioni e misure conseguenziali adottate
<p>g) Scarsa è risultata l'attenzione degli organi di controllo, dal momento che nessun organismo di valutazione si è occupato dell'opera, benché la sua realizzazione abbia avuto, sin dall'inizio, un iter complesso dal punto di vista giuridico ed economico. Non si è tenuto conto, in tal senso, nemmeno delle rilevanti vicende penali intervenute nel corso degli anni;</p>	<p>g) Il Comune riferisce (nota del 31 luglio 2018, n. 705185) che Anac ha avviato un provvedimento di vigilanza controllata, sulla base delle risultanze della relazione ispettiva del 2015.</p> <p>Secondo la Presidenza del Consiglio dei ministri (nota del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica del 27 giugno 2018, n. 3354), la banca dati di monitoraggio degli investimenti pubblici (Mip), di cui il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica è gestore, allo stato, non contiene elementi informativi sull'opera.</p> <p>A sua volta, il Ministero delle infrastrutture ha riferito, nell'adunanza dell'11 ottobre 2018, che è in corso di perfezionamento il sistema dei controlli sul versante dei costi-benefici e sulla rispondenza del servizio di trasporto alle esigenze degli utenti;</p>
<p>h) Modesta è stata la collaborazione tra Ministero delle infrastrutture e Comune. Infatti, nonostante i numerosi solleciti, quest'ultimo non ha inviato le schede di monitoraggio dell'intervento fino al 2009. Inoltre, lo stesso ministero lamenta di non essere stato coinvolto "nelle approvazioni dei progetti e finanziamenti in fasi diverse e relative a singole parti di linea, indipendentemente dal fatto che esse facessero parte di un unico rapporto di concessione";</p>	<p>h) Il Comune riferisce (nota del 31 luglio 2018, n. 705185) solo per il periodo dal 2014, affermando di aver avviato le interlocuzioni con il Ministero, informandolo delle evoluzioni progettuali dal luglio 2014. Inoltre, gli uffici comunali sono in contatto con quelli del Ministero, cui forniscono i dati dei diversi monitoraggi (Pis, Open cantieri, monitoraggio Fsc, ecc.).</p> <p>Per il Ministero la completezza dei dati raccolti di propria competenza "resta, però, purtroppo, sempre affidata alla puntualità di inserimento e trasmissione da parte del beneficiario" (nota del 27 luglio 2018, n. 6286);</p>
<p>i) Numerose risultano le criticità riscontrate nell'esercizio dell'opera (scarsa frequenza dei treni, carenza dei controlli ai varchi, assenza di servizi per la ricezione della telefonia mobile, ecc.).</p>	<p>i) Sulla frequenza dei convogli, il Comune riferisce (nota del 31 luglio 2018, n. 705185) che, per incrementarla, sono state reperite, tra il 2014 e il 2017, risorse per l'acquisto di 20 treni. Nel 2015 è stata bandita la gara per la sottoscrizione di un accordo quadro da aggiudicare secondo l'offerta economicamente più vantaggiosa. È stato firmato, il 9 novembre 2017, un accordo quadro per l'acquisto di 20 elettrotreni e il primo contratto applicativo per l'acquisto dei primi 10. Il 14 marzo 2018 è stato sottoscritto il secondo contratto integrativo per l'acquisto di ulteriori 2 treni; infine, entro settembre 2018, sarà siglato l'ultimo contratto per il completamento della fornitura. È stato presentato il progetto esecutivo, che dovrà essere trasmesso al Ministero. Il completamento della fornitura consentirà di portare la frequenza a 4-5 minuti.</p> <p>Quanto ai controlli, l'ente preposto sta riorganizzando il servizio di verifica dei titoli di viaggio, al fine di garantire un servizio di controlloria unico per tutte le modalità di trasporto pubblico. Nel contempo, dal punto di vista progettuale, si sta optando, per le future stazioni, per soluzioni che prevedono l'installazione di tornelli in ingresso e in uscita; in stazioni in cui si registrano atti vandalici, si stanno adottando tornelli anti-scavalco.</p> <p>Per il servizio di telefonia, sono avviati tavoli tecnici con gli operatori del mercato, riuniti in un unico soggetto, e sono in corso di espletamento i sopralluoghi per la messa a punto del progetto. Parallelamente, si sta predisponendo la bozza di contratto, da sottoporre agli operatori, la cui approvazione costituirà titolo per l'avvio delle attività.</p>

Fonte: elaborazione Corte dei conti.

## 6. Promozione culturale e ricerca

Le indagini riguardano essenzialmente il controllo sulla gestione degli interventi sui beni culturali e gli edifici di culto, per le quali sono stati rinvenute misure conseguenziali delle amministrazioni verso un percorso di rimozione delle criticità sollevate.

### 6.1. *Gli interventi sui beni culturali a rischio deterioramento*

La relazione avente ad oggetto “*L'utilizzo delle risorse destinate ad interventi indifferibili e urgenti a tutela di beni culturali a grave rischio di deterioramento*” (art. 5, c. 3-bis, lett. a, d.l. n. 91/2013)” (deliberazione 28 marzo 2017, n. 5) ha rilevato come la mancata conclusione delle attività previste per molti degli interventi programmati contrasti con le esigenze di indifferibilità e urgenza rappresentate dal d.l. n. 91/2013, per la parte di questo avente ad oggetto appalti di lavori su beni culturali a grave rischio di deterioramento.

Con riguardo alle risorse stanziare per il 2014, l'approvazione dei decreti di ripartizione delle stesse è, del resto, avvenuta a distanza di circa un anno dall'emanazione del decreto legge.

Non si evince dai provvedimenti attuativi l'esistenza di specifici criteri posti a fondamento della selezione degli interventi, né un elenco di opere prioritarie in relazione ad un più ampio programma di conservazione dei beni culturali sul territorio nazionale, malgrado l'elevato numero degli stessi, soggetti a degrado o prossimi ad esso.

Si è rilevata l'assenza della registrazione delle opere nella sezione “Monitoraggio delle opere pubbliche” della Banca dati delle pubbliche amministrazioni.

Di seguito si riportano le osservazioni formulate dalla Sezione e i riscontri intervenuti<sup>30</sup> da parte del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> Nota del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo – Direzione generale del bilancio – del 5 ottobre 2017, n. 11188.

<sup>31</sup> Si evidenzia che con d.l. 12 luglio 2018, n. 86, conv. dalla l. n. 9 agosto 2018, n. 97, al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali sono trasferite le funzioni esercitate dal Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo in materia di turismo; pertanto a decorrere da tale data il Mibact diviene Mibac.

**Quadro sinottico n. 18 - Deliberazione n. 5/2017/G**

<b>GLI INTERVENTI INDIFFERIBILI E URGENTI A TUTELA DEI BENI CULTURALI A GRAVE RISCHIO DI DETERIORAMENTO (ART. 5, C.3-BIS, LETT. A, D.L. N.91/2013) Deliberazione n. 5/2017/G</b>	
<b>Osservazioni della Corte</b>	<b>Risposte delle amministrazioni e misure consequenziali adottate</b>
<p>a) Il mancato completamento di alcuni interventi. In relazione agli interventi previsti con d. interm. 23 settembre 2014, erano stati registrati ritardi per i seguenti: Cappella degli Scrovegni e Museo degli Eremitani di Padova, Castello dell'imperatore di Prato, Villa Manzoni di Lecco, Terramare dell'età del bronzo di Noceto;</p>	<p>a) In relazione all'intervento con maggiore ritardo in data 1/06/2016 è stato stipulato un Protocollo d'intesa firmato dal Comune di Noceto (PR), dalla ex Soprintendenza Archeologica di Bologna, dall'Università degli Studi di Milano e dal Segretariato Regionale del Mibact per l'Emilia Romagna. A partire dal mese di febbraio 2017, sono stati affidati incarichi di progettazione inerenti l'allestimento museale, la realizzazione di impianti ed il restauro dei reperti da musealizzare per i quali ad oggi - peraltro - non risultano effettuati pagamenti. Nulla è stato comunicato in relazione agli ulteriori interventi a latere indicati;</p>
<p>b) La gestione delle risorse attraverso contabilità speciali per quattordici interventi ha reso non facilmente ostensibili le modalità di spesa;</p>	<p>b) Nulla è stato riferito in merito, essendo evidentemente gli interventi gestiti mediante contabilità speciali e già avviati a conclusione;</p>
<p>c) La necessità di una periodica verifica dello stato di attuazione relativamente all'intervento a favore della Biblioteca di Pisa, per il quale l'apporto del Mibact è limitato al trasferimento dei finanziamenti previsti, essendo l'appalto gestito direttamente dall'Università;</p>	<p>c) L'Amministrazione ha fatto pervenire la relazione sull'"Aggiornamento dello stato dei lavori" del 3 ottobre 2017 del Responsabile unico del procedimento dei lavori appaltati dall'Università di Pisa, nonché il report estratto dalla BDAP di avvenuta registrazione dell'intervento da parte dell'Università di Pisa in qualità di stazione appaltante. Si sono rilevate due varianti ai lavori in corso d'opera;</p>

## Segue quadro sinottico n. 18

Osservazioni della Corte	Risposte delle amministrazioni e misure conseguenziali adottate
d) La mancata registrazione di molte opere nella sezione Monitoraggio delle opere pubbliche della Banca dati delle amministrazioni - Sezione monitoraggio opere pubbliche (Mop) - in relazione alla quale è stata sollecitata l'amministrazione al completamento delle procedure di registrazione per tutti gli interventi.	d) Successivamente alla Circolare n. 42/2016 emanata dalla Direzione generale Bilancio, il Servizio I ha riferito di aver costantemente seguito l'implementazione ed il rigoroso rispetto dei tempi di inserimento nella suddetta banca dati attraverso ripetute comunicazioni inviate agli Istituti. Degli interventi di cui ai decreti interministeriali 21 gennaio 2014 e 23 settembre 2014, non risultano tuttavia ancora registrati nella suddetta banca dati i seguenti interventi: - Noceto (PR) - Terramare dell'età del bronzo, Interventi di restauro e valorizzazione dell'importo di euro 200.000,00; - Portoferraio (LI) - Interventi di adeguamento del Museo nazionale delle residenze napoleoniche dell'importo di € 150.000,00 i cui inserimenti - secondo quanto riferito - non sono stati completati a causa di recenti interruzioni del sistema operativo di caricamento dei dati sulla BDAP e saranno visibili a partire dal IV trimestre 2017. Entrambe le stazioni appaltanti hanno inviato la documentazione già predisposta per la registrazione in BDAP.

Fonte: elaborazione Corte dei conti.

### 6.2. Il Fondo edifici di culto

Con la relazione su *"La gestione del Fondo edifici di culto"* (deliberazione 3 luglio 2017, n. 8) la Sezione ha esaminato la gestione del Fondo edifici di culto (Fec), ente-organo del Ministero dell'interno, istituito dalla l. n. 222/1985 per riunire in un unico ente il patrimonio degli ex Economati dei benefici vacanti e dei Fondi di religione del Fondo per il culto, dei Fondi di beneficenza e religione nella città di Roma e delle Aziende speciali di culto.

In considerazione di una prima interpretazione espressa dal Consiglio di Stato (Sez. I, pareri n. 1263/1989 e n. 929/1992), l'Amministrazione iniziò la procedura finalizzata alla consegna in proprietà di alcuni edifici sacri, che fu sospesa a far data dal 1995 a seguito delle reazioni che suscitò - anche sotto il profilo giuridico - la dismissione di immobili di così grande rilevanza sotto l'aspetto storico, artistico e culturale.

Il Ministero dell'interno avviò successivamente la regolarizzazione dei rapporti con l'autorità ecclesiastica mediante atti di concessione in uso a titolo gratuito e a tempo

indeterminato. L'indagine ha constatato che il Ministero provvede stabilmente alla manutenzione straordinaria di tutti i beni, anche attraverso il coordinamento con le competenti strutture del Mibact (da luglio 2018 Mibac) e del Mit.

Il Fondo si autofinanzia mediante il rendimento del patrimonio fruttifero di sua proprietà, integrato da un contributo annuo statale, previsto dall'art.50 della l. n. 222/1985 e ridotto per effetto di norme di contenimento della spesa pubblica (art.8, c. 3 d.l. n. 95/2012).

La relazione raccomanda che gli investimenti dei proventi derivanti dalla gestione del patrimonio, ancorché finalizzati all'incremento della liquidità disponibile, siano sempre ispirati a criteri di prudenza e ai principi del buon andamento e della sana gestione finanziaria pubblica.

A seguire vi è una schematizzazione delle raccomandazioni formulate dalla Sezione e delle risposte intervenute<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup>Il Ministero dell'economia e delle finanze, nonostante il sollecito inviato il 21 giugno 2018, non ha comunicato le misure consequenziali adottate in esito alla relazione; il Ministero dell'Interno-Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, Direzione centrale per l'Amministrazione del Fondo edifici di culto del 9 luglio 2018, n. 23264.

**Quadro sinottico n. 19 - Deliberazione n. 8/2017/G**

<b>LA GESTIONE DEL FONDO EDIFICI DI CULTO Deliberazione n. 8/2017/G</b>	
<b>Osservazioni della Corte</b>	<b>Risposte delle amministrazioni e misure conseguenziali adottate</b>
a) Di proseguire nella vigilanza sugli uffici territoriali del Governo relativamente all'attuazione delle disposizioni in materia di amministrazione e gestione del patrimonio del Fec;	a) E' proseguita l'attività di coordinamento con le Prefetture che ha condotto, in particolar modo nella provincia di Napoli, al recupero dei ritardi nell'attività di rendicontazione delle riscossioni da parte dell'Utq;
b) Di condurre operazioni finanziarie a rischio minimo, nonché di proseguire nella ricerca di modalità fruttifere di utilizzo del patrimonio mobiliare, in conformità alle indicazioni di cui al parere del Consiglio di Stato n. 3721 del 30 dicembre 2015;	b) Sulla base del parere del Consiglio di Stato, l'Amministrazione ha rivolto le proprie scelte esclusivamente verso i titoli di Stato nazionali a medio termine, operando nel rispetto dei criteri fissati nel citato parere;
c) Di proseguire nelle procedure di censimento degli immobili e di catalogazione dei beni mobili;	c) L'Amministrazione ha completato nel periodo 1° luglio 2017-30 giugno 2018, gli accertamenti su 80 complessi immobiliari di cui 6 con attribuzione della proprietà in capo al FEC. Sono proseguite le istruttorie per le concessioni in uso all'Autorità ecclesiastica delle chiese di cui a suo tempo è stata accertata la proprietà e individuata la consistenza attuale. Per quanto concerne le procedure di catalogazione dei beni mobili, è stata decisa la costituzione di un catalogo centralizzato e informatizzato in cui far confluire i dati inventariali finora inviati solo con mezzo cartaceo da parte dei funzionari delle Soprintendenze, che, in sede locale alimentano il Catalogo nazionale delle opere ed oggetti d'arte. Per l'attuazione dell'iniziativa, è stato approvato un progetto in data 25 maggio 2018 dal Dipartimento della gioventù e del Servizio civile nazionale della Presidenza del Consiglio dei ministri, che provvederà anche al suo finanziamento – nell'ambito del Servizio civile nazionale, con la denominazione: "Chiese, opere ed oggetti d'arte, documenti storici. Per una descrizione integrata del patrimonio del Fondo Edifici di Culto". In tale progetto è previsto l'impiego di sei giovani volontari, competenti in materia di Storia dell'arte. Inoltre, l'Amministrazione ha provveduto a: - definire un elenco informatizzato delle chiese di proprietà del FEC; - completare l'acquisizione delle schede in formato elettronico del Catalogo nazionale;

## Segue quadro sinottico n. 19

Osservazioni della Corte	Risposte delle amministrazioni e misure consequenziali adottate
d) Di istituire un ufficio o servizio di revisione e controllo interno di gestione del Fec.	<p>d) In attesa della riforma dell'Amministrazione, con d.m. 1° febbraio 2018, è stata conferita ad un Viceprefetto la funzione di revisione e controllo interno di gestione del Fondo Edifici di Culto. Il decreto è stato registrato dalla Corte dei conti in data 15 febbraio 2018 al n. 296.</p> <p>Infine, l'Amministrazione ha fatto presente che, a seguito del completamento delle previste procedure, il 1° maggio 2017 il Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo ha inserito il Fondo Edifici di Culto fra i soggetti ammessi al beneficio del 5 per mille dell'Irpef destinato, a scelta del contribuente, al finanziamento delle attività di tutela, promozione e valorizzazione dei beni culturali ed ambientali, a decorrere dalla dichiarazione dei redditi 2018/redditi 2017.</p> <p>Della possibilità offerta ai contribuenti è stata data comunicazione alle Prefetture per la più ampia diffusione a livello locale. E' stato, inoltre, previsto che su tutti gli stampati e pubblicazioni curati dalla Direzione competente è data evidenza della possibilità di concorrere al finanziamento della conservazione e tutela del patrimonio artistico attraverso la scelta 5 per mille a favore dei FEC.</p>

Fonte: elaborazione Corte dei conti.

## Quadro sinottico riassuntivo

Numero delibera	Oggetto indagine	Data deposito delibera	Data note di risposta	Amministrazione interessata	Dipartimenti
2/2017/G	L'acquisto di beni e servizi da parte del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale e del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali	13/02/2017	02/11/2017	Consip	
			09/03/2017	Maeci	Unità di coordinamento
			27/10/2017		Direzione generale amministrazione informatica comunicazioni
			27/10/2017		Unità di coordinamento
			09/10/2017	Mef	Ufficio centrale di bilancio
27/10/2017	Mipaaf	Dipartimento delle politiche competitive della qualità agroalimentare ippiche e della pesca Direzione generale degli affari generali delle risorse umane			
3/2017/G	Il recupero delle spese di giustizia ed i rapporti convenzionali tra Ministero della Giustizia ed Equitalia giustizia	07/03/2017	30/09/2017	Min. giustizia	Gabinetto del Ministro
4/2017/G	Lo stato di realizzazione dei sistemi di trasporto rapido di massa a guida vincolata e di tranvie veloci nelle aree urbane (L. 26 febbraio 1992, n. 211)	29/03/2017	28/09/2017	Mit	Dipartimento per i trasporti Direzione generale per i sistemi di trasporto
5/2017/G	L'utilizzo delle risorse destinate ad interventi indifferibili e urgenti a tutela di beni culturali a grave rischio di deterioramento (art. 5, c. 3-bis, lett. a, d.l. n. 91/2013)	06/04/2017	05/10/2017	Mibact	Direzione generale del bilancio
6/2017/G	Il global service immobiliare nelle amministrazioni centrali dello Stato	25/05/2017	24/11/2017	PCM	Segretariato generale
			27/06/2017	Consip	
			05/07/2017	Agenzia delle dogane	
			05/07/2017	Min. giustizia	Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria
			22/01/2018	Min. difesa	Segretariato generale

## segue quadro sinottico riassuntivo

Numero delibera	Oggetto indagine	Data deposito delibera	Data note di risposta	Amministrazione interessata	Dipartimenti
7/2017/G	Il contenzioso dinanzi alle Commissioni Tributarie. Effetti sulle entrate. Anni 2011 - 2016	20/06/2017	22/02/2018	Agenzia delle entrate	Direzione centrale - Settore Pianificazione e controllo
			13/03/2018	Cons. Pres. Giustizia Tributaria	
8/2017/G	La gestione del "Fondo edifici di culto"	03/07/2017	22/06/2018	Comune di Modugno e città metropolitana di Bari	Servizio 5 lavori - pubblici, manutenzione - patrimonio
			09/07/2018	Min. interno	Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione
			13/07/2018	Min. interno	Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione
9/2017/G	Il quadruplicamento della linea ferroviaria Verona-Fortezza	11/07/2017	16/07/2018	PCM	Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica
			24/07/2017 03/08/2017 18/01/2018	Mit	-Dipartimento per le infrastrutture, i sistemi informativi e statistici; -Direzione generale per lo sviluppo del territorio, la programmazione e i progetti internazionali; -Dipartimento per i trasporti, la navigazione, gli affari generali ed il personale -Direzione generale per il trasporto e le infrastrutture ferroviarie - Div. 2 Infrastrutture ferroviarie contratto di programma
			19/01/2018	Commissario straordinario tunnel Brennero	
			12/01/2018	Rfi	
			07/02/2018	Mef	Dipartimento del Tesoro - Direzione VI - Operazioni finanziarie - analisi di conformità con la normativa UE
10/2017/G	La dismissione e la permuta di immobili in uso all'amministrazione della difesa (2003-2016)	13/07/2017	25/01/2018	Min. difesa	Direzione dei lavori e del demanio

## segue quadro sinottico riassuntivo

Numero delibera	Oggetto indagine	Data deposito delibera	Data note di risposta	Amministrazione interessata	Dipartimenti
11/2017/G	L'utilizzo dell'anagrafe dei rapporti finanziari ai fini dell'attività di controllo fiscale	26/07/2017	21/08/2017	Mef	Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato
			26/10/2017	Mef	Ufficio di Gabinetto
			02/10/2017	Mef	Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato
			12/02/2018	Agenzia delle entrate	Direzione centrale Amministrazione, pianificazione e controllo
12/2017/G	Il fondo per la competitività e lo sviluppo e le agevolazioni industriali in favore delle imprese operanti in Sicilia	08/08/2017	12/02/2018	Mise	Direzione generale per gli incentivi alle imprese
13/2017/G	La gestione dei contratti di filiera nel settore agroalimentare (2004-2016)	08/09/2017	30/03/2018	Ismea	
			05/04/2018	Mipaaf	Dipartimento delle politiche competitive della qualità agroalimentare ippiche e della pesca
14/2017/G	Lo stato della liquidazione di Stretto di Messina s.p.a.	30/10/2017	17/04/2018	PCM	Segretariato Generale
			18/06/2018		Segretariato Generale
			06/11/2017	Reg. Siciliana	Presidenza
			12/06/2018	Mit	Dipartimento per le infrastrutture, i sistemi informativi e statistici, Direzione generale per le strade e le autostrade e per la vigilanza e la sicurezza nelle infrastrutture stradali
			10/01/2018		Ufficio di Gabinetto
			03/05/2018	Stretto di Messina s.p.a.	
			15/06/2018		
			04/05/2018	Rfi	
			18/06/2018		
			15/06/2018	Anas	
18/06/2018	Mef	Ufficio di Gabinetto			

## segue quadro sinottico riassuntivo

Numero delibera	Oggetto indagine	Data deposito delibera	Data note di risposta	Amministrazione interessata	Dipartimenti
15/2017/G	Relazione concernente "L'Hub portuale di Taranto"	08/11/2017	30/10/2017	PCM	Dipartimento per le politiche di coesione
			01/02/2018	PCM	-Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica
			14/03/2018	PCM	Dipartimento per le politiche di coesione
			23/01/2018	Mit	Ufficio di Gabinetto
			24/01/2018	Mef	Dip. della rag. gen. dello stato
			09/05/2018	Autorità del sistema portuale del mar ionio	
			13/07/2018	Mit	Direzione generale per lo sviluppo del territorio, la programmazione ed i progetti internazionali
16/07/2018	Mit	Direzione generale per la vigilanza sulle autorità portuali, le infrastrutture portuali ed il trasporto marittimo e per vie d'acqua interne			
16/2017/G	Il Fondo per la crescita sostenibile (anni 2013-2016)	14/11/2017	24/05/2018	Mise	Direzione generale per gli incentivi alle imprese
17/2017/G	Il riordino delle scuole militari e degli istituti militari di formazione	18/12/2017	08/01/2018	Min. Difesa	Ufficio di Gabinetto
			26/06/2018	Min. Difesa	Ufficio di Gabinetto
			03/07/2018	Min. Difesa	OIV
18/2017/G	Il rifinanziamento della rete tradizionale delle Ferrovie dello Stato	27/12/2017	17/07/2018	Rfi	
			23/07/2018	Mef	Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato
			27/07/2018		Ufficio centrale di bilancio
			10/08/2018	Mit	Direzione generale per il trasporto e le infrastrutture ferroviarie
19/2017/G	La gestione amministrativa e finanziaria dell'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico (2014-2016)	28/12/2017	13/07/2018	Arera	Direzione affari generali e risorse
20/2017/G	La linea 1 della metropolitana di Napoli	28/12/2017	25/07/2018	PCM	Segretariato generale
			31/07/2018		Dipe
			02/02/2018	Mibac	Ufficio di Gabinetto
			08/02/2018		Segretariato generale
			31/07/2018		Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio per l'area metropolitana di Napoli
			27/07/2018		Segretariato generale
			20/02/2018	Mattm	Direzione generale per le valutazioni e le autorizzazioni ambientali
			18/07/2018		Direzione generale per le valutazioni e le autorizzazioni ambientali
			13/03/2018	Eav	
12/07/2018	Cdp				

## segue quadro sinottico riassuntivo

Numero delibera	Oggetto indagine	Data deposito delibera	Data note di risposta	Amministrazione interessata	Dipartimenti
			12/07/2018	Mit	Dipartimento per le infrastrutture, i sistemi informativi e statistici
			27/07/2018		Dipartimento per i trasporti la navigazione gli affari generali e il personale
			18/07/2018	Mef	Oiv
			20/07/2018		Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato (Ucb Mibac)
			31/07/2018	Comune di Napoli	Direzione centrale infrastrutture
			31/07/2018	Regione Campania	Direzione generale per la mobilità

Fonte: elaborazione Corte dei conti.

### *Legenda acronimi utilizzati nella relazione*

Agcm: Autorità garante della concorrenza e del mercato  
Anac: Autorità Nazionale Anticorruzione  
Anas: Ente nazionale per le strade s.p.a.  
Arera: Autorità di regolazione per energia reti e ambiente  
Bbt: Brenner Basistunnel eröffnet – Galleria di base del Brennero  
Bdap: Banca dati amministrazioni pubbliche  
Cipe: Comitato interministeriale per la programmazione economica  
Cdp: Cassa depositi e prestiti s.p.a.  
Cup: Codice unico di progetto  
Def: Documento di economia e finanza  
Dgtfe: Direzione generale per il trasporto e le infrastrutture ferroviarie del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti  
d.interm.: decreto interministeriale  
Dipe: Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio dei ministri  
D.l.: decreto legge  
D.lgs.: decreto legislativo  
d.m.: decreto ministeriale  
Fec: Fondo edifici di culto  
Fcs: Fondo per la crescita sostenibile  
Fsc: Fondo sviluppo e coesione  
Igae: Ispettorato generale affari economici del Ministero dell'economia e delle finanze  
Iidd: imposte dirette  
Inea: Istituto nazionale di economia agraria  
Inps: Istituto nazionale previdenza sociale  
Irap: Imposta regionale sulle attività produttive  
Irfp: Imposta sul reddito delle persone fisiche  
Ismea: Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare  
Iva: imposta sul valore aggiunto  
L.: legge  
Maeci: Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale  
Mia: maggiore imposta accertata  
Mibact: Ministero per le attività culturali e per il turismo (oggi Mibac)  
Mipaaf: Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali (oggi Mipaaf)  
Mise: Ministero dello sviluppo economico  
Mop: Monitoraggio opere pubbliche  
Mef: Ministero dell'economia e delle finanze  
Mepa: Mercato elettronico della pubblica amministrazione  
Mit: Ministero delle infrastrutture e dei trasporti  
Nato: North Atlantic Treaty Organization - Organizzazione del trattato nord atlantico  
Pcm: Presidenza del Consiglio dei ministri  
Oiv: Organismo Indipendente di Valutazione  
Pii: Progetti di innovazione industriale  
Pis: Programma infrastrutture strategiche  
Rfi: Rete Ferroviaria Italiana s.p.a.

Rgs: Ragioneria generale dello Stato  
Rup: responsabile unico del procedimento  
Siamm: Sistema Informativo dell'Amministrazione  
Sicr: Sistema Informativo Controllo e Referto  
Si.co.ge.: Sistema per la gestione integrata della contabilità economica e finanziaria  
SiGeCo: Sistema di gestione e controllo  
Sma: Stato maggiore aeronautica  
Smd: Stato Maggiore della Difesa  
Ten: programma Trans-European Network  
Ucb: Ufficio centrale di bilancio  
Utg: Ufficio territoriale di Governo



CORTE DEI CONTI - CENTRO UNICO PER LA FOTORIPRODUZIONE E LA STAMPA - ROMA

