

REPUBBLICA ITALIANA

la Corte dei conti

in Sezione centrale di controllo

sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato

I, II Collegio e Collegio per il controllo sulle entrate

nella Camera di consiglio dell'11 dicembre 2014

* * *

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 ed, in particolare, l'art. 3, comma 4, ai sensi del quale la Corte dei conti svolge il controllo sulle gestioni delle Amministrazioni pubbliche, verificandone la legittimità e la regolarità, il funzionamento degli organi interni, nonché la corrispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa;

visto l'art. 1, comma 172, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006), con cui, ad integrazione dell'articolo 3, comma 6, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, viene stabilito che le Amministrazioni comunichino alla Corte dei conti ed agli organi elettivi (Parlamento - Consigli regionali), entro sei mesi dalla data di ricevimento delle relazioni della Corte stessa, le misure conseguentemente adottate in esito ai controlli effettuati;

visto l'art. 3, comma 64, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008), con cui viene stabilito che, ove l'Amministrazione 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, adottati, 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;

visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, approvato con deliberazione n. 14/2000 delle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

vista la relazione del Consigliere relatore, dott.ssa Sonia Martelli concernente "Modalità di adeguamento da parte delle amministrazioni dello Stato alle osservazioni formulate dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione nel 2013";

vista l'ordinanza in data 10 dicembre 2014 con la quale venivano convocati il I, il II e il Collegio per il controllo sulle entrate della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato in adunanza congiunta – Camera di consiglio per il giorno 11 dicembre 2014, per l'esame della relazione suindicata;

udito il relatore Cons. Sonia Martelli;

DELIBERA

di approvare, con le modifiche apportate dal Collegio in Camera di consiglio, la Relazione concernente *"Modalità di adeguamento da parte delle amministrazioni dello Stato alle osservazioni formulate dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione nell'anno 2013"*;

ORDINA

che la relazione stessa sia comunicata, a cura della Segreteria della Se-



zione, alle Presidenze del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati; - alle Presidenze delle Commissioni Bilancio del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati; - alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Segretariato Generale, Dipartimento della Pubblica Amministrazione e innovazione; al Ministero dell'economia e delle finanze - Gabinetto e Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

La presente delibera e l'unita relazione saranno trasmesse, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 41 del R.D. 11 luglio 1934 n. 1214, al competente Collegio delle Sezioni Riunite, affinché possa trarne deduzioni ai fini del referto al Parlamento sul Rendiconto generale dello Stato.

Il Presidente

(Dott. Giorgio CLEMENTE)



Il Relatore

(Cons. Sonia MARTELLI)



Depositata in Segreteria il **15 DIC. 2014**

Il Dirigente

(Dott.ssa Luciana TROCCOLI)

Luciana Troccoli



Corte dei conti

**Sezione centrale di controllo sulla gestione
delle Amministrazioni dello Stato**

**MONITORAGGIO SULLE MODALITÀ DI ADEGUAMENTO DA PARTE DELLE
AMMINISTRAZIONI DELLO STATO ALLE OSSERVAZIONI FORMULATE DALLA
SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO SULLA GESTIONE NELL'ANNO 2013**

RELATORE

Cons. Sonia Martelli



Monitoraggio sulle modalità di adeguamento da parte delle amministrazioni dello stato alle osservazioni formulate dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione nell'anno 2013

INDICE

Premessa	3
Provvedimenti legislativi e atti di concertazione.....	3
Accelerazione delle attività e avvio a soluzione di situazioni problematiche	6
Interventi sul bilancio.....	7
Emanazione di circolari di carattere organizzativo e/o informativo	7
Ulteriori notizie fornite in occasione della comunicazione ex art. 3 comma 6 della legge n. 20/1994.....	8

PARTE SPECIALE - Le deliberazioni della Sezione del controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato approvate nel 2013

	pag.
n. 2/2013/G Fondo per le politiche giovanili	13
n. 3/2013/G L'attività contrattuale delle Amministrazioni statali attraverso il mercato elettronico: benefici in termini di costi, nonché con riguardo alle tempistiche e alle esigenze di trasparenza delle relative procedure di acquisto	16
n. 4/2013/G Impiego di un contingente delle Forze armate supporto alle Forze dell'ordine, con compiti di controllo del territorio e di vigilanza sugli obiettivi sensibili	22
n. 5/2013/G Spese per la realizzazione di opere infrastrutturali di ampliamento, ammodernamento e riqualificazione dei porti (capitoli 7261 e 7274 del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti)	24
n. 6/2013/G L'assistenza e la rieducazione dei detenuti (capitolo 1761 del Ministero della giustizia)	27
n. 7/2013/G Referto sulla gestione dei contratti pubblici segreti o caratterizzati da particolari misure di sicurezza (articolo 17, comma 7, decreto legislativo n. 163/2006 anno 2012)	29
n. 8/2013/G Esiti dell'attività di controllo fiscale svolta dall'Agenzia delle Entrate e dalla Guardia di Finanza basata sugli incroci delle informazioni contenute negli elenchi clienti/fornitori	31
n. 9/2013/G Gestione delle risorse del Fondo per la promozione degli interventi di riduzione e prevenzione della produzione di rifiuti e per lo sviluppo di tecnologie di riciclaggio	33
n. 10/2013/G I risultati del contrasto degli abusi sulle compensazioni tra crediti e debiti di imposta	34
n. 12/2013/G Progetti di innovazione industriale a carico del Fondo per la competitività e lo sviluppo di cui alla legge 296/2006, articolo 1, comma 842 (capitoli 7342 e 7445 del Ministero dello sviluppo economico)	37
n. 14/2013/G Destinazione e gestione del 5 per mille dell'IRPEF	38
n. 15/2013/G Contributi in conto capitale destinati al programma denominato "Contratti di quartiere II" ai sensi dell'articolo 4, comma 1, della legge 8 febbraio 2001 n. 21 (capitoli 7437 e 7438 del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti)	51
n. 18/2013/G Contributo dello Stato alle spese di gestione del programma nazionale di ricerche aerospaziali - "PRORA"	53
n. 19/2013/G Il fondo per il sostegno della formazione universitaria e la fondazione per il merito	55



Premessa

La relazione offre un'analisi delle misure consequenziali comunicate dalle Amministrazioni ai sensi dell'art. 3 comma 6 della legge n. 20/1994 in esito ai referti approvati dalla Sezione Centrale di controllo successivo sulla gestione nel corso del 2013.

Le indagini concluse nell'anno in questione hanno riguardato sia tematiche a contenuto organizzativo che prettamente gestionale, finalizzate, quindi, a verificare la gestione amministrativa, contabile e finanziaria delle risorse destinate a interventi infrastrutturali e ad iniziative a sostegno dell'economia e della ricerca, o di carattere sociale. Presenti sono anche controlli sulle attività afferenti alla riscossione delle imposte ed alle politiche di contrasto all'evasione fiscale.

Molteplici e di diverso tenore le disfunzioni emerse dopo le approfondite analisi effettuate in contraddittorio con le strutture competenti, per ovviare alle quali la Corte ha formulato precise raccomandazioni che hanno, almeno formalmente, incontrato la generale condivisione dei "controllati".

Tanto premesso, proseguendo nel solco tracciato negli ultimi anni¹, si offre una panoramica delle diverse tipologie di "esiti" comunicate dalle Amministrazioni controllate, seguita da un'analisi delle singole relazioni compendiate in schede in ognuna delle quali, dopo una breve illustrazione degli aspetti salienti, sono sinteticamente poste a raffronto, da un lato, le osservazioni più significative svolte dalla Sezione e, dall'altro, le notizie da esse trasmesse in ottemperanza alla disposizione di legge sopra citata.

Si nota sin d'ora che dal presente monitoraggio sono escluse le delibere approvate lo scorso anno che per il loro ambito non hanno comportato l'attivazione dei processi di autocorrezione di cui trattasi².

Provvedimenti legislativi e atti di concertazione

Tra i risultati conseguiti alle deliberazioni approvate nel 2013 un contributo importante viene dai provvedimenti legislativi e dagli atti di concertazione della Conferenza Stato-Regioni la cui emanazione ha costituito una risposta alle disfunzioni messe in luce dal controllo.

Va al riguardo preliminarmente richiamato l'art. 7, comma 3 del decreto legge n. 93 del 2013 convertito con modifiche dalla legge n. 119 del 15 ottobre 2013. La norma è stata, infatti, sollecitata dal Ministero dell'Interno per modificare, nel senso auspicato dalla Corte, l'art. 24, comma 74 del decreto legge n. 78 del 2009 i cui effetti negativi erano stati ampiamente evidenziati dalla relazione sull'*Impiego di un contingente delle Forze Armate in*

¹ Vedi delibere n. 21/2009/G, n. 25/2010, n. 17/2011, n. 18/2012, e n. 17/2013 che hanno, rispettivamente, esaminato le misure adottate in esito alle indagini definite negli anni 2006-2008, 2009, 2010, 2011 e 2012.

² Ci si riferisce alle deliberazioni n. 1, n. 11, n. 13 e n. 16 con cui sono state, rispettivamente, approvate le relazioni relative a "La programmazione delle attività di controllo per l'anno 2013", "La gestione delle misure consequenziali finalizzate alla rimozione delle disfunzioni rilevate nel recupero del prelievo a carico degli allevatori", "La programmazione per le attività di controllo per il triennio 2014-2016" e "La programmazione delle attività di controllo per l'anno 2014", nonché alla n. 17/2013/G, già citata alla nota n. 1.



supporto alle Forze dell'ordine, con compiti di controllo del territorio e di vigilanza sugli obiettivi sensibili"³.

In linea con le indicazioni fornite dall'indagine su *"Le opere infrastrutturali di ampliamento, ammodernamento e riqualificazione dei porti"*⁴ si pone l'art. 29 del decreto-legge n. 133 del 12 settembre 2014, in base al quale le Autorità portuali sono vincolate a predisporre *"un resoconto degli interventi correlati a progetti in corso di realizzazione o da intraprendere, corredato dai relativi cronoprogrammi e piani finanziari"*, da inviare alla Presidenza del Consiglio che dovrà pronunciarsi sul loro inserimento nel piano strategico nazionale della portualità e della logistica.

E' indubbio che tale sistema, se correttamente applicato, consentirà di conseguire quella completa visione strategica del settore, assente al momento del controllo.

Analogamente, corrisponde alle raccomandazioni formulate dalla Sezione nell'ambito della relazione che ha approfondito il tema dell'*"assistenza e la rieducazione dei detenuti"*⁵, l'art. 3 bis del decreto-legge n. 78 del 1° luglio 2013 introdotto dalla legge di conversione n. 94 approvata il successivo 9 agosto, che ha previsto una serie di modifiche alla normativa vigente volte a sostenere il diritto al lavoro esterno di coloro che stanno scontando una pena detentiva o sono appena usciti dal carcere. La deliberazione in esame è stata, inoltre, espressamente richiamata dal Presidente della Repubblica nel messaggio sulla questione carceraria trasmesso alle Camere il 7 ottobre 2013. Una sintesi dei passaggi fondamentali delle osservazioni e delle raccomandazioni formulate dal controllo è contenuta nel relativo Dossier depositato dall'Ufficio studi della Camera dei deputati.

Passando alla Conferenza Stato-Regione, deve rilevarsi che in tale ambito hanno trovato risposta alcune delle osservazioni mosse dai controlli effettuati sul *"Fondo per le politiche giovanili"*⁶ e sul *"Programma denominato Contratti di quartiere II"*⁷. Le Intese raggiunte sulle tematiche messe sul tappeto dalla Corte e i decreti successivamente emanati danno, del resto, ampia visibilità ai passaggi salienti delle relazioni rispetto alle quali si pongono in uno stretto rapporto di causa-effetto.

Per quanto concerne il *Fondo* si ritiene, inoltre, di dar conto anche di un ulteriore esito conseguito già nel corso dell'istruttoria. Come espressamente ammesso nella comunicazione resa dal Dipartimento della Gioventù e del Servizio civile nazionale, *"Grazie alla proficua interlocuzione con la Corte, il decreto di ripartizione approvato sul finire del 2012 per la prima volta ha individuato aree di intervento prioritarie, ...in grado di indirizzare la progettualità dei concorrenti al raggiungimento di obiettivi predeterminati e rendere più agevole la valutazione degli output e outcome"*.

Possono vantarsi risultati analoghi anche per l'indagine che si è occupata della *"Gestione delle risorse del fondo per la promozione degli interventi di riduzione e prevenzione*

³ Vedi deliberazione n. 4/2013/G.

⁴ Vedi deliberazione n. 5/2013/G.

⁵ Vedi deliberazione n. 6/2013/G.

⁶ Vedi deliberazione n. 2/2013/G.

⁷ Vedi deliberazione n. 15/2013/G.



della produzione di rifiuti per lo sviluppo di tecnologie di riciclaggio"⁸. In occasione dell'adunanza tenutasi il 10 ottobre 2013, l'Amministrazione ha, infatti, fatto presente che, innovando rispetto al passato, il D.M. di riparto del fondo approvato in data 12 agosto 2013 – recependo le osservazioni del magistrato istruttore, richiamate nelle premesse – ha previsto che *"la selezione dei Comuni beneficiari al fine dell'assegnazione della quota di risorse del Fondo e alla regolamentazione di ogni altro connesso adempimento sarà effettuata con procedura ad evidenza pubblica avviata con la pubblicazione del Bando allegato al presente decreto"*.

Un'ulteriore conferma dell'interesse degli organi politici alle delibere della Sezione emerge dall'8° Rapporto sull'Attuazione della legge obiettivo reso dalla VIII Commissione ambiente, territorio e lavori pubblici in collaborazione con l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture. Il documento, pubblicato nel mese di gennaio 2014, riporta ampi stralci della deliberazione n. 13/2012/G avente ad oggetto la *"Gestione dei lavori di interesse statale sulle Grandi Stazioni"*. Le conclusioni e le raccomandazioni ivi esposte, ampiamente riportate nel Rapporto, sono state, infatti, ritenute *"sovrapponibili a quelle derivanti dall'accertamento svolto"* dalla stessa Autorità.

Interventi sulle attività di monitoraggio e vigilanza

Interessanti risultati sono stati conseguiti anche per quanto attiene alle fattispecie in cui il controllo aveva fatto emergere rilevanti disfunzioni nell'ambito dei sistemi di monitoraggio delle attività gestionali.

Devono, al riguardo, richiamarsi nuovamente l'indagine sul *"Le opere infrastrutturali di ampliamento, ammodernamento e riqualificazione dei porti"*⁹ e quella sul *"Fondo per le politiche giovanili"*¹⁰.

A seguito della prima, la competente Direzione generale del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha comunicato che, in coerenza con la raccomandazione contenute nella relazione e con il contesto giuridico normativo (art. 4, comma 4, del D.M. 11 novembre 2011; art. 38, comma 1, D.lgs. 14 marzo 2013, n. 33), nell'esercizio finanziario in corso è stato avviato a regime un sistema di monitoraggio che consente di accertare il grado di realizzazione del Programma triennale delle opere marittime, nonché di verificare l'andamento della capacità di spesa e l'utilizzo delle assegnazioni di cassa delle risorse assegnate a tal fine ai Provveditorati interregionali oltre che l'adempimento a carico delle stazioni appaltanti dell'onere di pubblicazione, sul sito web del Ministero, delle informazioni previste dall'art. 1, comma 32, della legge 16 novembre 2012, n. 190.

Per quanto, invece, riguarda la seconda, la Presidenza del Consiglio ha reso noto di aver avviato sul fronte delle "azioni nazionali" un cambiamento sostanziale verso l'opera di sistematizzazione degli interventi sulla cui base costruire un effettivo monitoraggio. Le

⁸ Vedi deliberazione n. 9/2013/G.

⁹ Vedi deliberazione n. 5/2013/G.

¹⁰ Vedi deliberazione n. 2/2013/G.



raccomandazioni formulate dalla Corte dovrebbero, infatti, trovare adeguata risposta, dall'attuazione del Piano di lavoro predisposto dal Formez nel settembre del 2013 nell'ambito della convenzione stipulata ad inizio anno. Per la stessa indagine, si rileva con favore anche un certo recupero nella *governance* del rapporto con INVITALIA, come risulta comprovato dai richiami indirizzati all'Ente volti ad un sostanziale cambiamento dei rapporti nel senso segnalato dalla Sezione del controllo, nonché dal maggior interesse dimostrato verso lo stato di avanzamento fisico-finanziario dei progetti gestiti da Invitalia, oltre che all'impegno formalmente assunto di non sottoscrivere nel futuro convenzioni con l'Agenzia che riproducano le criticità evidenziate nel referto.

Va, inoltre, nel senso indicato dalla Sezione anche quanto comunicato dal Ministero dello sviluppo economico per quanto riguarda i "Progetti di innovazione industriale"¹¹, la cui gestione, intestata anche in questo caso a INVITALIA, aveva presentato molteplici aspetti problematici anche sotto il profilo della compiuta conoscenza del livello di attuazione dei progetti. A distanza di sei mesi l'Amministrazione ha, infatti, dimostrato di aver effettuato quelle ricognizioni mai realizzate precedentemente.

Comunicazioni analoghe provengono dal Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria del Ministero della giustizia in risposta all'indagine che si è occupata del "L'assistenza e la rieducazione dei detenuti (Cap 1761 del Ministero della Giustizia)"¹². In particolare, per quanto concerne il disinteresse manifestato verso la conoscenza dello stato di attuazione dei progetti avviati, oltre che degli spazi non detentivi presenti all'interno degli istituti, utilizzabili e non utilizzati per incrementare le lavorazioni all'interno dei penitenziari. La documentazione trasmessa comprova l'espletamento di un monitoraggio più attento ed adeguato alle finalità previste dalla legge.

Accelerazione delle attività e avvio a soluzione di situazioni problematiche

Le raccomandazioni formulate dalla Corte hanno, inoltre, promosso un maggiore impegno in alcune attività gestionali risultate carenti o, quanto meno, meritevoli di maggiore attenzione.

Si richiamano, al riguardo, le misure conseguite all'indagine su "L'attività contrattuale delle Amministrazioni statali attraverso il mercato elettronico"¹³ pervenute sia da Consip, soggetto gestore del sistema, che dalle Amministrazioni statali che dello stesso sono tenute ad avvalersi.

Quanto a Consip, si apprezza, in particolare, il seguito dato all'invito di semplificare le procedure di accreditamento al MePA per consentire l'ingresso dei piccoli imprenditori: la riduzione degli oneri operativi e l'incremento delle attività di informazione, formazione e supporto particolarmente nei confronti delle micro-imprese e *start up* costituiscono senz'altro una soluzione del problema. Ulteriori vantaggi dovrebbero derivare dalle nuove regole adottate

¹¹ Vedi deliberazione n. 12/2013/G.

¹² Vedi deliberazione n. 6/2013/G.

¹³ Vedi deliberazione n. 3/2013/G.



in materia di vigilanza sui prezzi dei beni e servizi offerti nell'ambito del Mercato elettronico. Sul fronte delle Amministrazioni, si segnala che molte, accogliendo il sollecito della Sezione, hanno provveduto a predisporre e/o aggiornare il sistema informatizzato di raccolta e conservazione dei dati e le iniziative allo studio per monitorare il comportamento dei fornitori abilitati.

Vanno, inoltre, segnalati in questo contesto anche i risultati conseguiti dal più volte citato Dipartimento della Gioventù e del Servizio civile nazionale per quanto attiene alle analisi finanziarie relative al "*Fondo per le politiche giovanili*"¹⁴. La maggiore attenzione prestata alle attività connesse alle procedure di liquidazione, ha, infatti, consentito di realizzare un abbattimento complessivo della massa di residui in perenzione pari al 28%.

Interventi sul bilancio

Le raccomandazioni formulate nelle deliberazioni depositate nel 2013 hanno promosso anche interventi tesi a migliorare la leggibilità dei dati di bilancio.

Devono, al riguardo, nuovamente richiamarsi sia l'indagine su "*L'assistenza e la rieducazione dei detenuti (Cap 1761 del Ministero della Giustizia)*"¹⁵ che quella relativa ai "*Contributi in c/capitale destinati al programma denominato – Contratti di Quartiere II*"¹⁶.

Per entrambe, i Ministri competenti, condividendo le perplessità espresse dalla Corte, si sono attivati presso il Ministero dell'economia e delle finanze –Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato per ottenere una diversa ripartizione in piani gestionali dei capitoli esaminati dal Controllo.

Pronto il riscontro dell'Amministrazione finanziaria che ha disposto la nuova articolazione già nell'esercizio finanziario 2014.

Emanazione di circolari di carattere organizzativo e/o informativo

Altre indagini hanno avuto quale conseguenza l'emanazione di provvedimenti finalizzati a rendere edotte le strutture operative delle conclusioni cui era pervenuta la Sezione e delle raccomandazioni da questa formulate

Rilevano in tal senso la circolare diffusa dal Ministero della difesa in esito all'indagine avente ad oggetto "*L'impiego di un contingente delle Forze armate in supporto alle Forze dell'ordine*"¹⁷ e le note diramate da taluni dei Ministeri ed enti interessati dal controllo sulla "*L'attività contrattuale delle Amministrazioni statali attraverso il mercato elettronico*"¹⁸. Di maggior interesse, le linee guida diffuse sempre dal Dicastero della difesa, a seguito del "*Referto sulla gestione dei contratti pubblici segreti o caratterizzati da particolari misure di*

¹⁴ Vedi deliberazione n. 2/2013/G.

¹⁵ Vedi deliberazione n. 6/2013/G.

¹⁶ Vedi deliberazione n. 15/2013/G.

¹⁷ Vedi deliberazione n. 4/2013/G.

¹⁸ Vedi deliberazione n. 3/2013/G.



sicurezza- Anno 2012"¹⁹, nelle quali si rinvergono anche specifiche indicazioni atte a dirimere possibili dubbi interpretativi, nonché ad assicurare la dovuta uniformità comportamentale.

Per tutte, peraltro, pur apprezzandosi l'iniziativa, non può non sottolinearsi che, in sede di esiti, ci si sarebbe aspettati una risposta maggiormente concreta. Opportuno sarebbe stato, infatti, che all'emanazione dell'atto (la cui divulgazione sarebbe dovuta intervenire immediatamente dopo la trasmissione della delibera) avesse fatto seguito, in prossimità della scadenza dei sei mesi previsti dall'art. 3, comma 6 della legge n. 20 del 1994, come modificato dall'art. 1, comma 172 della legge 23 dicembre 2005, n. 266, una verifica interna volta ad accertare l'effettivo cambiamento di rotta degli uffici.

Ulteriori notizie fornite in occasione della comunicazione ex art. 3 comma 6 della legge n. 20/1994

Deve, infine, notarsi con sfavore che per talune delle deliberazioni depositate nel corso del 2013 le Amministrazioni hanno solo formalmente ottemperato all'obbligo imposto dal legislatore. Le comunicazioni rese offrono una mera illustrazione dei fattori che stanno alla base delle disfunzioni accertate dalla Corte, senza neanche sforzarsi di prospettare la volontà di rimuoverla nel futuro.

Sostanzialmente inadempiente alle prescrizioni legislative è stata l'Agenzia delle entrate – in particolare per quanto concerne le indagini sugli *"Esiti dell'attività di controllo fiscale svolta dall'Agenzia delle Entrate e dalla Guardia di Finanza basata sugli incroci delle informazioni contenute negli elenchi clienti/fornitori"*²⁰ e su *"I risultati del contrasto degli abusi sulle compensazioni tra crediti e debiti di imposta"*²¹. Per entrambe, infatti, nelle comunicazioni rese non si rinvergono elementi di novità rispetto alle dichiarazioni rese nel corso dell'istruttoria e nell'adunanza, i cui contenuti sono illustrati e ampiamente confutati nella relazione.

Stessa situazione emerge per il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca per quanto attiene alle raccomandazioni formulate in merito al *"Contributo dello Stato alle spese di gestione del programma nazionale di ricerche aerospaziali – "PRORA"*²².

Inadeguate anche le comunicazioni rese in esito all'indagine sulla *"Destinazione e gestione del 5 per mille dell'Irpef"*²³, che, fra l'altro, per le problematiche emerse dall'esame delle risposte, è stata oggetto di uno specifico referto approvato con deliberazione n. 16/2014/G nel quale viene chiaramente stigmatizzato che le criticità rilevate dalla relazione approvata nel 2013 *"... non hanno avuto una soddisfacente soluzione, cosa che richiede un ulteriore approfondimento ed una presa di posizione, da parte delle amministrazioni interessate"*. Si rileva, inoltre, che in molti casi le comunicazioni rese *"si risolvono in semplici auspici, legati ad una prossima riforma complessiva del volontariato, mentre altre*

¹⁹ Vedi deliberazione n. 7/2013/G.

²⁰ Vedi deliberazione n. 8/2013/G.

²¹ Vedi deliberazione n. 10/2013/G.

²² Vedi deliberazione n. 18/2013/G.

²³ Vedi deliberazione n. 14/2013/G.



rappresentano impegni già posti in essere o in cantiere da parte delle strutture interessate". Tenuto conto della fase ancora iniziale e parziale di realizzazione di tali ulteriori iniziative, anche su queste la Corte si riserva la valutazione in sede di analisi delle misure consequenziali intraprese per dar seguito al referto del 2014.

In una situazione parzialmente differente versano le Amministrazioni interessate al *"Referto sulla gestione dei contratti pubblici segreti o caratterizzati da particolari misure di sicurezza- Anno 2012"*²⁴, la maggior parte delle quali non danno alcun seguito alla delibera. Le relative cause vanno, probabilmente ricercate nell'erroneo presupposto che le notizie e i provvedimenti trasmessi ai sensi dell'art. 17, comma 7 del decreto legislativo n. 163 del 2006²⁵ valgono anche ai fini della legge n. 20 del 1994.

Pur considerando che dall'invio alla Sezione dei provvedimenti emessi in corso d'anno possano ricavarsi elementi utili alla individuazione delle novità adottate dai singoli uffici, è indubbio che si tratta di due "obblighi" diversi e che la trasmissione effettuata ai sensi e per gli effetti di cui al citato articolo 17, non esime le Amministrazioni - come sottolineato anche dal magistrato relatore in occasione dell'adunanza nel corso della quale si è proceduto all'approvazione del referto relativo ai contratti stipulati nel corso del 2013 -dall'inviare, ove ne ricorrano i presupposti, la comunicazione di quanto fatto per ovviare alle disfunzioni rilevate dalla Sezione nel corso dell'indagine che si è occupata degli atti del 2012.

Per queste e per le altre fattispecie per le quali non risultano adottate le misure consequenziali prospettate, deve rammentarsi che la possibilità di "non ottemperare" ai rilievi mossi in sede di controllo successivo sulla gestione trova una sua puntuale disciplina nell'art. 3 comma 64 della legge n. 244 del 2007 che così recita: *" Ai 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."*

Ne consegue che le risposte che non danno conto di misure consequenziali sono equiparabili ad una mancata risposta e, come questa, non possono ritenersi conformi a legge.

²⁴ Vedi deliberazione n. 7/2013/G.

²⁵ L'art. 17, comma 7 del decreto legislativo n. 163 del 2006 così dispone: "I contratti di cui al presente articolo posti in essere da amministrazioni statali sono sottoposti esclusivamente al controllo successivo della Corte dei conti, la quale si pronuncia altresì sulla regolarità, sulla correttezza e sull'efficacia della gestione. Dell'attività di cui al presente comma è dato conto entro il 30 giugno di ciascun anno in una relazione al Parlamento".



PARTE SPECIALE

**Le deliberazioni della Sezione del controllo sulla gestione delle
Amministrazioni dello Stato approvate nel 2013**



FONDO PER LE POLITICHE GIOVANILI"	
(Deliberazione n. 2/2013/G relatori Cons. Coppola – Cons. Rosati)	
OSSERVAZIONI DELLA CORTE	RISPOSTE E COMPORTAMENTI DELLE AMMINISTRAZIONI
<p>L'indagine ha avuto riguardo alla gestione del Fondo per le Politiche giovanili, istituito allo scopo di finanziare le azioni e i progetti di rilevante interesse nazionale individuati nei Decreti di riparto.</p> <p>Gli interventi analizzati, relativi al periodo 2008-2011, hanno riguardato distintamente il piano nazionale - caratterizzato da un filone di interventi affidato alla Agenzia nazionale per i giovani (referente europeo e soggetto attuatore del programma comunitario "Gioventù in azione") - ed una serie di bandi gestiti dal Dipartimento per le politiche giovanili. In entrambi i casi è stata rilevata la tendenziale mancanza di una effettiva strategia che dovrebbe trovare nella programmazione la sua realizzazione concreta.</p> <p>La relazione ha evidenziato come la polverizzazione dei progetti, le tematiche generiche e sovrapponibili, le difficoltà nel portare a compimento i progetti stessi - riscontrabili sia sul piano nazionale che su quello locale - siano infatti da ricollegarsi alle carenze rilevate sotto il profilo programmatico.</p> <p>Del resto, la mancanza di un monitoraggio qualitativo impedisce sia una valutazione dei risultati che non abbia caratteristiche autoreferenziali, in entrambi gli ambiti analizzati, sia l'acquisizione di elementi fondamentali per costruire il successivo circuito programmatico.</p> <p>Si ritiene, quindi, necessario che si provveda a:</p>	<p>In esito alla presente indagine la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Gioventù e del Servizio Civile Nazionale²⁶ ha prodotto un'articolata relazione nella quale vien dato atto delle misure consequenziali adottate in ordine alle criticità segnalate dalla Corte che si inseriscono nel solco delle attività già poste in essere nel corso dell'istruttoria.</p> <p>Si rammenta, infatti, che in occasione dell'adunanza della Sezione del controllo il Dipartimento ha reso noto che, dando seguito alle indicazioni formulate nella relazione, si erano create le premesse per la realizzazione di un sistema di monitoraggio qualitativo degli interventi già finanziati dal Fondo, al fine di individuare le <i>best practices</i> ed avviare un processo di programmazione che superi le lacune rilevate.</p>
<p>a) Porre in essere un'opera di sistematizzazione degli interventi, riconducendoli alle aree tematiche indicate nei decreti di riparto delle risorse finanziarie, che, per quanto generiche ed indeterminate, rappresentano, quanto meno, un minimo di contesto definitorio e finalistico.</p> <p>Su tale basi dovrà, poi, realizzarsi un effettivo monitoraggio qualitativo degli interventi precedentemente finanziati dal fondo, attraverso la costruzione di indicatori di <i>output</i> ed <i>outcome</i>, anche per individuare le <i>best practices</i> orientandole a possibili <i>start up</i> d'impresa ed avviare un processo di programmazione che superi le lacune rilevate.</p> <p>Alla stessa stregua, sul piano territoriale e locale, andrebbe valutata la possibilità di inserire, a livello di intese programmatiche, nella sede della conferenza unificata, la previsione di un sistema di monitoraggio qualitativo che affianchi quello preesistente di natura finanziaria.</p>	<p>a) Il Dipartimento ha reso noto che una risposta concreta alle raccomandazioni formulate dalla Corte verrà dall'attuazione del <i>Piano di lavoro</i> predisposto dal Formez PA a fine settembre 2013 nell'ambito della convenzione stipulata ad inizio dello stesso anno. Al momento della comunicazione delle misure consequenziali già si era provveduto a raccogliere e sistematizzare la documentazione relativa ai progetti ed alle relazioni intermedie e finali. Sulla base di questa ricognizione era stato, poi, elaborato un modello di analisi basato sulla rilevazione di elementi tecnici e di contenuto e sulla identificazione di un set di indicatori in grado di tener conto della qualità che ha caratterizzato sia le modalità attuative che i risultati descritti dai soggetti attuatori.</p> <p>In esito a tale attività si prevede di valutare e classificare tutti i progetti individuati, di determinare e di definire le <i>leading practices</i> e di effettuare azioni di diffusione delle buone pratiche progettuali a favore delle amministrazioni regionali e locali, con una serie di specifiche iniziative da concordare con il Dipartimento.</p>

²⁶ Nota Presidenza del Consiglio dei Ministri Segretariato Generale Ufficio di controllo interno, trasparenza e legalità prot. n. UCI 1792 P-4.9.4 del 22 ottobre 2013 con cui si trasmette l'informativa predisposta dal Dipartimento della Gioventù e del Servizio Civile Nazionale.



	<p>Quest'ultima fase assume così un valore centrale nella programmazione, finalizzata ad ovviare alla principale delle criticità rilevate dalla Corte dei Conti, consentendo — come richiesto dalla suprema magistratura contabile — "l'elevazione a sistema" delle rilevate <i>best practices</i>. Nel contempo si sono delineate le caratteristiche di un sistema informativo che consentirà di monitorare l'andamento dei progetti finanziati attraverso il "Fondo per le politiche giovanili". Tale monitoraggio darà, fra l'altro, la possibilità, a livello centrale, di confrontare con continuità l'avanzamento tecnico e fisico delle attività con l'avanzamento della spesa, risolvendo in tal modo un'altra criticità più volte segnalata dal controllo.</p>
<p>b) Superare le problematiche emerse nella <i>governance</i> delle Convenzioni con "Invitalia". Non condivisibile appare, infatti:</p> <ul style="list-style-type: none"> • la stessa impostazione tecnico-giuridica "a monte" delle stesse per quanto concerne il ricorso all'esternalizzazione di attività proprie dell'Amministrazione, • la divisione tra Dipartimento e ente delle attività di verifica degli aspetti sostanziali e di tipo amministrativo-contabile, • la mancata previsione, nell'ambito delle attività esternalizzate, del compito di effettuare analisi qualitative dei progetti e dei relativi esiti tali da evidenziare <i>output</i> e buone pratiche. <p>Inoltre, sono emersi:</p> <ul style="list-style-type: none"> • disallineamenti tra le risorse trasferite sul conto corrente e quelle che dovrebbero risultare "al netto" dei trasferimenti ai beneficiari, • ritardi nella restituzione al bilancio della Presidenza delle economie. 	<p>b) Con nota n. 4081 del 25 febbraio 2013 il Dipartimento ha comunicato all'Ente che per il futuro ci si asterrà dal sottoscrivere Convenzioni a valere sul Fondo in oggetto, che riproducano le criticità evidenziate dalla relazione.</p> <p>Nella stessa nota l'Agenzia è stata invitata ad orientare la propria azione nel solco delle conclusioni cui è pervenuta la Corte per quanto concerne la "vischiosità" dei sistemi contabili e gestori.</p> <p>Con successiva nota del 3 giugno 2013 il Dipartimento ha, poi, chiesto all'Ente di conoscere nel dettaglio lo stato di avanzamento fisico-finanziario della progettualità, oltre a chiarimenti sulla mancata richiesta di pagamento dei corrispettivi ad esso spettanti.</p> <p>A tale richiesta l'Agenzia ha dato riscontro in data 1° agosto 2013, illustrando lo stato dell'arte dei singoli progetti al 31 dicembre 2012.</p>
<p>c) Ovviare ai deficit programmatori insiti nei decreti di riparto con connesse carenze sotto il profilo della corretta individuazione delle priorità.</p>	<p>c) Grazie alla proficua interlocuzione con la Corte è stato possibile ovviare alle rilevate problematicità già nel corso dell'istruttoria. Con il Decreto Ministeriale di riparto e finalizzazione del Fondo per le politiche giovanili anno 2012, approvato in data 7 novembre 2012 sono state, infatti, individuate aree di intervento prioritarie, connotate in modo più incisivo e tali da non generare confusione tra i diversi ambiti, in grado di indirizzare la progettualità dei concorrenti al raggiungimento di obiettivi predeterminati e rendere più agevole la valutazione degli <i>output</i> e <i>outcome</i>.</p>
<p>d) Incrementare una più adeguata analisi finanziaria.</p>	<p>d) Il Dipartimento ha avviato una ricognizione delle progettualità che presentavano residui contabili, con particolare attenzione agli impegni di spesa in perenzione amministrativa al fine di verificare la situazione debitoria del Dipartimento.</p> <p>Si sono accelerate le procedure di liquidazione delle disponibilità residue e sono state attivate procedure che consentono di ridurre la tempistica tra la recezione del decreto e la successiva fase di impegno. Al contempo sono state avviate specifiche procedure operative per la risoluzione delle differenti casistiche riscontrate.</p> <p>Le azioni poste in essere hanno consentito un abbattimento complessivo della massa dei residui in perenzione pari al 28%.</p>



	<p>A seguito delle varie iniziative intraprese, si è avuto modo di accertare che le somme non ancora liquidate si riferiscono in via prevalente ad iniziative in corso destinate al territorio, nonché alle politiche a sostegno delle giovani generazioni destinate alle Città metropolitane.</p>
<p>e) Per quanto concerne i progetti gestiti a livello territoriale dovrebbe valutarsi la possibilità di inserire, a livello di Intese programmatiche presupposte dall'Accordo, la previsione di un sistema di monitoraggio qualitativo che affianchi quello preesistente di natura finanziaria.</p>	<p>e) In base all'Intesa raggiunta in sede di Conferenza Unificata, tenutasi il 17 ottobre 2013, le Regioni, le Province Autonome e le Autonomie locali provvederanno in maniera sinergica ad individuare interventi mirati a realizzare Centri/Forme di aggregazione giovanile, atte a migliorare le condizioni di "incontro" dei giovani.</p> <p>Con successivo decreto del Ministro per l'integrazione del 19 novembre 2013 - in linea con le Sentenze della Corte Costituzionale e con quanto evidenziato dalla delibera della Corte (di cui si riporta nelle premesse un ampio stralcio) - è stato disposto che i finanziamenti alle Regioni e alle Province Autonome saranno erogati in un'unica soluzione alla presentazione di un provvedimento della Giunta regionale che approvi i progetti da realizzare, i tempi di realizzazione e l'indicazione del cofinanziamento.</p> <p>Il progetto e la relativa documentazione dovranno essere allegati al provvedimento della Giunta e le attività da realizzare dovranno essere avviate entro sei mesi dalla firma di un apposito Accordo ai sensi dell'art. 15 della Legge 7 agosto 1990, n. 241, tra Regioni e Province Autonome e Dipartimento e, comunque, non oltre il 30 luglio 2014.</p> <p>La mancata sottoscrizione di tale Accordo e/o il mancato avvio delle attività entro il suddetto termine comporteranno la restituzione delle somme già erogate dal Dipartimento per essere ridistribuite nelle annualità successive.</p> <p>Si prevede, inoltre, che il Dipartimento provvederà al monitoraggio dei progetti nelle forme concordate con le Regioni e/o le Province Autonome.</p>



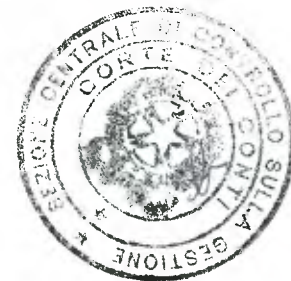
“L’ATTIVITÀ CONTRATTUALE DELLE AMMINISTRAZIONI STATALI ATTRAVERSO IL MERCATO ELETTRONICO; BENEFICI IN TERMINI DI COSTI, NONCHÉ CON RIGUARDO ALLE TEMPISTICHE E ALLE ESIGENZE DI TRASPARENZA DELLE RELATIVE PROCEDURE DI ACQUISTO”

(Deliberazione n. 3/2013/G relatori Cons. Polverino – Cons. Viola)

OSSERVAZIONI DELLA CORTE	RISPOSTE E COMPORTAMENTI DELLE AMMINISTRAZIONI
<p>La relazione espone gli esiti del controllo svolto in materia di ricorso delle amministrazioni centrali al mercato elettronico e, per ragioni di complementarietà, agli altri strumenti informatici di acquisto, particolarmente alle convenzioni Consip, l’impiego combinato e sinergico dei quali promuove la realizzazione degli obiettivi del sistema dell’e-Procurement.</p> <p>L’ambito originario del programma, stabiliva l’obbligo per le amministrazioni del ricorso al MePA, per gli acquisti sotto soglia, ed alle convenzioni Consip per gli acquisti sopra soglia. Per le altre amministrazioni era prevista la facoltà del ricorso alle convenzioni, potendo concludere contratti ad un prezzo più basso di quello derivante dal rispetto dei parametri di qualità e di prezzo degli strumenti di acquisto messi a disposizione da Consip S.p.A..</p> <p>La Società, nell’attuazione del Programma di razionalizzazione degli acquisti, svolge le funzioni di struttura di servizio che, da un lato, mediante le convenzioni e gli accordi-quadro, gestisce la progettazione, la realizzazione e l’acquisizione di beni e servizi mediante strumenti tecnologici ed, in questa veste, Consip è un’amministrazione aggiudicatrice, in quanto definisce, realizza e aggiudica gare d’appalto per conto delle amministrazioni, contrattando le condizioni di acquisto di grandi quantità di beni e servizi destinati ad altre amministrazioni, da un altro lato, presiede al funzionamento del MePA, il ricorso al quale è obbligatorio per gli acquisti di valore inferiore alla soglia comunitaria.</p> <p>L’indagine ha verificato lo stato di attuazione, i termini di applicazione e il livello di soddisfazione nell’utilizzo degli strumenti di acquisto informatici da parte degli operatori (Presidenza del Consiglio, Ministeri, il Consiglio di Stato e Corte dei conti, Agenzia dell’entrate e del territorio e Agenzia delle dogane).</p> <p>Ai fini del superamento delle problematiche emerse sono state formulate le seguenti osservazioni di carattere istituzionale:</p>	<p>Hanno trasmesso la comunicazione di cui al comma 6 dell’art. 3 della legge n. 20 del 1994 tutte le Amministrazioni interessate dall’indagine, ad eccezione della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri dell’economia e delle finanze (in veste di amministrazione usuaria) e dello sviluppo economico.</p> <p>Alcune si limitano ad esprimere la generalizzata condivisione delle raccomandazioni formulate²⁷. Molte assicurano di aver sensibilizzato i propri uffici al rispetto delle raccomandazioni formulate dalla Corte, diramando all’uopo apposite circolari²⁸.</p> <p>Particolare interesse alla soluzione delle problematiche evidenziate è stata dimostrata da Consip e da alcuni Ministeri che hanno fornito maggiori approfondimenti sui singoli punti.</p> <p>Di seguito si sintetizzano le misure segnalate.</p>

² **Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo** (prot. n.7446 CI. 10.16.00 del 30 giugno 2014); **Ministero della Giustizia Dipartimento dell’Organizzazione Giudiziaria del Personale e dei Servizi, Dip. giustizia minorile e Archivi Notarili** (prot. n.62594 del 5 giugno 2014, prot. trn. 23991 del 3 luglio 2014 n. 1354 del 16 maggio 2014 trasmesse a questa Corte dal Gabinetto con prot. m_dg.GAB n.2770.U del 22 luglio 2014); **Ministero dell’Interno Gabinetto** (prot. n. 15001/6 del 10 giugno 2014), **Dipartimento per gli affari interni e territoriali** (prot. n.7089 del 17 giugno 2014), **Dipartimento per le politiche del personale dell’amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie** (prot. n.0039350 del 12 dicembre 2013) e **Dipartimento per le libertà civili e l’immigrazione** (prot. n.1402 del 21 febbraio 2014); **Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti** (prot. n. 1764 del 27 maggio 2014) e **Agenzia delle dogane** (prot. n.73002/RU del 3 luglio 2014).

²⁸ **Ministero degli Affari Esteri** Segreteria Generale (prot. n.c. del 14 agosto 2013); **Ministero della Difesa** prot. n. 3.1.1.300 del 9 dicembre 2013; **Ministero dell’Interno Dipartimento della Pubblica Sicurezza** (prot. n.750.A.0010.20/3-15/400 del 26 febbraio 2014) e **Dipartimento dei vigili del fuoco del soccorso pubblico e della difesa civile** (prot. n.4086SG107/29 del 10 luglio 2013); **Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali-Corpo forestale dello Stato-Ispettorato Generale** (prot. n. 31798 del 3 luglio 2014) e **Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali** prot. n.31/0003779/MA011.A001 del 28 giugno 2013.



<p>a) Gli Uffici di controllo interno sono stati sollecitati all'adempimento del disposto del comma 4, dell'art. 26, l. 488/1999, ai sensi del quale è a loro demandata la verifica dell'osservanza dei parametri di qualità e di prezzo per l'acquisto dei beni comparabili con quelli oggetto di convenzionamento, nonché la predisposizione annuale di una relazione riguardante i risultati, in termini di riduzione di spesa, conseguiti attraverso l'attuazione della medesima disposizione.</p>	<p>a) Sul punto nessuna Amministrazione ha fornito riscontro.</p>
<p>b) Si è segnalata l'opportunità per tutti gli UCB, di abilitarli ad accedere, ai fini del relativo controllo e della comparazione dei prezzi, all'apposita sezione del portale "acquistinretepa", potendo essi, al momento, visualizzare solo la tipologia dei beni presenti nel catalogo, senza poter conoscere i relativi prezzi di offerta.</p>	<p>b) Riguardo alla segnalazione proveniente dall'UCB del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, Consip²⁹ suggerisce l'accreditamento al Sistema di un Punto Istruttore che può assistere il Punto Ordinateur nello svolgimento delle attività nell'ambito del Sistema (art. 1 Regole), sostenendolo, ad es. "nello svolgimento di attività quali l'analisi dei Cataloghi" (art. 9 Regole). Nelle Regole di prossima pubblicazione sarà esplicitato il fatto che l'Aggiudicatore possa abilitare all'accesso nel Sistema di e-Procurement propri funzionari, aventi il compito di svolgere attività di monitoraggio del mercato e di verifica di parametri di qualità/prezzo.</p>
<p>c) Si è raccomandato alle amministrazioni di predisporre e tenere aggiornato un sistema informatizzato di raccolta e conservazione dei dati concernenti l'attività contrattuale.</p>	<p>c) Consip evidenzia le diverse e spesso contrapposte esigenze che vanno considerate nella gestione di un patrimonio informatico. Al riguardo, da un lato inderogabili principi di segretezza disciplinano le procedure di gara e di riservatezza legate a segreti aziendali presenti nella documentazione degli operatori economici abilitati, dall'altro l'esigenza sempre più diffusa di condivisione dei dati e delle banche dati delle P.A. (cd. <i>open data</i>), ancora, da un lato, l'esigenza degli enti procedenti di ottenere informazioni relative al mercato ed ai suoi operatori e dall'altro il principio di trasparenza che informa l'attività della P.A.. Piuttosto che la creazione di banche dati suggerisce e ipotizza di risolvere l'esigenza degli organi di controllo di documentarsi in merito all'attività svolta sul MePA attraverso dei <i>report</i> generati dal sistema, tenuto conto che l'implementazione di nuove funzionalità del sistema richiede una procedura onerosa anche dal punto di vista tecnico-informatico.</p> <p>Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare³⁰, nel richiamare la cronica e costante diminuzione delle risorse destinate al funzionamento e allo sviluppo dei sistemi informativi, ha reso noto che, sia pure per finalità connesse alla acquisizione dei dati contrattuali per assolvere agli obblighi di legge in materia di trasparenza e di prevenzione della corruzione, le notizie relative all'attività contrattuale vengono in ogni caso mappate informaticamente. Allo scopo di implementare il ricorso al sistema telematico di approvvigionamento, nell'attuale Piano della Formazione del Ministero 2011-2014, è stato previsto uno specifico percorso relativo a "L'attività contrattuale della Pubblica Amministrazione", inclusivo di un apposito approfondimento concernente gli acquisti in economia e l'uso del MePA.</p>

²⁹ Nota del CONSIP prot. n.17884/2014 del 25 giugno 2014.

³⁰ Nota del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare Prot. n. 36851/SG del 2 ottobre 2013.



Si prevede, comunque, di acquisire soluzioni più evolute per l'archiviazione e il monitoraggio dei dati in parola in occasione del predisposto Piano triennale per la trasparenza e l'integrità.

Il Ministero della Giustizia- Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria³¹ ha reso noto che nell'ambito del Piano annuale della Performance è stato presentato un progetto che prevede l'attivazione di un portale fruibile da tutte le articolazioni centrali e periferiche del DAP, sul quale far confluire i dati contrattuali oggetto di pubblicazione. Dopo un periodo di sperimentazione sarà valutata l'opportunità di implementare il portale con idonei applicativi che possano consentire in tempo reale la consultazione di dati contabili, soprattutto di natura economica, utili a future e più puntuali programmazioni senza dover ricorrere ogni volta alla raccolta di informazioni per il tramite delle singole strutture territoriali.

Il Ministero dell'interno -OIV³² nel 2013 ha segnalato ai Centri di Responsabilità amministrativa un applicativo informatico in uso presso il MEF finalizzato a raccogliere ed organizzare i dati contabili relativi alla gestione delle spese di funzionamento delle strutture con particolare dettaglio per le attività di acquisizione di beni e servizi. L'uso del sistema, che potrebbe risultare disponibile anche per il Ministero, faciliterebbe il controllo di gestione, anche nella specifica materia. Nell'aprile 2014 l'Organismo ha organizzato un incontro con una rappresentanza del MEF per approfondire le modalità di impiego e le potenzialità dell'applicativo, in esito al quale i titolari degli ambiti dipartimentali si sono riservati di verificare la fruibilità del sistema e di informare l'OIV delle determinazioni che saranno adottate.

Il Ministero della Salute - OIV³³ ha comunicato che in ottemperanza alle disposizioni dettate in materia di trasparenza (art. 23 d. lgs. n. 33/2013) e di prevenzione della corruzione (art.1, co. 32, l. n. 190/2012), le strutture coinvolte hanno provveduto alla raccolta e conservazione dei dati relativi ai contratti, poi pubblicati sul sito istituzionale e trasmessi all'AVCP, per il tramite del sistema informativo "SIMOG").

La **Giustizia amministrativa³⁴** ha invitato le strutture centrali e periferiche a predisporre (anche attraverso supporti dell'applicativo OFFICE in dotazione ad ogni Struttura) un sistema informatizzato di raccolta e conservazione dei dati concernenti l'attività contrattuale, segnalando l'opportunità di censire i dati relativi alla categoria merceologica del bene/servizio acquisito; all'onere complessivo netto IVA; all'importo impegnato e speso (IVA compresa) per l'esecuzione della fornitura; alle motivazioni in base alle quali l'Ufficio ha operato in deroga al vincolo di aderire al MePA, alle Convenzioni, agli Accordi quadro.

³¹ Nota n. 3446 del 20 maggio 2014 Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria trasmessa a questa corte con nota prot. m_dg.GAB n.2770.U del 22 luglio 2014.

³² Nota del Ministero dell'interno - OIV prot. n. 582 14 del 23 giugno 2014.

³³ Nota del Ministero della Salute-OIV- prot. n. SCI.299/PI.8.d/12 del 19 giugno 2014.

³⁴ Nota del Segretariato generale della Giustizia Amministrativa prot. n.18739 del 14 ottobre 2013.



	<p>La Corte dei conti³⁵ prevede di introdurre un Sistema informativo integrato che automatizzi i processi direzionali, un sistema modulare aperto che consenta l'efficiente gestione dei processi direzionali della competente Direzione Generale, che assicuri l'efficacia delle attività di programmazione, acquisizione e gestione di beni e servizi, manutenzione degli impianti, edifici e relativi costi di gestione.</p> <p>In attesa di acquistare il relativo applicativo, in via provvisoria è stato realizzato in house, per il solo Servizio affari amministrativi e attività negoziale, un programma in access, per rendere più agevole il monitoraggio delle fasi procedurali dell'attività contrattuale e di gestione delle procedure di spesa. Tale software consente già la gestione automatizzata delle procedure di competenza del Servizio, permettendo l'acquisizione, la memorizzazione e la consultazione dei dati relativi alla stipula dei contratti, agli ordini di acquisto di beni, servizi e lavori, alla ricezione delle fatture e delle altre note di spesa nonché alle liquidazioni".</p> <p>L'Agenzia delle entrate³⁶ ha reso noto che sta sviluppando una propria procedura informatica denominata CIRCE (Consultazione Informatica Repertorio Contratti Entrate) che consentirà il censimento, la visualizzazione e il monitoraggio puntuale dell'attività negoziale condotta dalle varie Strutture competenti. Tale strumento darà la possibilità di individuare, per ogni singolo impegno di spesa, la procedura di aggiudicazione impiegata. Tramite questa funzionalità, quindi, potranno essere identificate e quantificate tutte le transazioni svolte attraverso il Mercato Elettronico delle P.A..</p>
<p>Un secondo ordine di osservazioni attiene più precisamente agli aspetti gestionali del ricorso al mercato elettronico:</p>	
<p>d) E' stata prescritta la rilevazione annuale dei fabbisogni di alcune strutture all'interno della Presidenza del Consiglio, dei Ministeri dello Sviluppo Economico, della Giustizia, delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, delle Infrastrutture e dei Trasporti che hanno segnalato la difficoltà di programmare in presenza di cronica carenza di fondi; sebbene sia comprensibile la frustrazione della programmazione a causa della scarsità di risorse a disposizione, si ritiene che il condizionamento dovuto alla penuria di fondi non debba compromettere a tal punto la programmazione da impedirli;</p>	<p>d) Sul punto il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali³⁷ ha reso noto di aver adeguato la propria attività negoziale alle raccomandazioni formulate, operando un'accurata rilevazione dei fabbisogni, nonostante le difficoltà dettate dalla gestione di bilancio legate ai vincoli di spesa ed ai tagli di fondi conseguenti le ripetute applicazioni delle "clausole di salvaguardia", tenuto anche conto dell'insorgere di situazioni che richiedono interventi e /o fornitura di servizi in somma urgenza quasi mai preventivabile. Ha comunicato, inoltre, di aver fatto ampio ricorso alle convenzioni Consip e al MePa soprattutto per i beni di facile consumo, per la quale categoria si è sostituito l'Oda con le Rdo a riga unica, al fine di poter "contrattare" sul prezzo, come suggerito.</p>

³⁵ Nota del Segretariato generale della Corte dei conti prot. n.9042 del 19 novembre 2014.

³⁶ Nota Agenzia delle Entrate prot. n.18824 del 10 febbraio 2014.

³⁷ Nota del Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali-Dipartimento della qualità alimentare. Priva di protocollo di partenza (prot. corte n.3541 del 1 luglio 2014).



<p>e) Si è raccomandato di superare il rifiuto di utilizzare il MePA per ragioni non determinanti (es. mancanza di requisiti irrilevanti, questioni di carattere estetico di taluni beni, fornitore di fiducia non abilitato, ecc.) e di acquisire sul libero mercato un bene che non è effettivamente presente su quello elettronico, dopo aver condotto un'accurata ricerca presso tutti i bandi aperti sul mercato per accertarsi dell'esistenza del bene/servizio richiesto;</p>	<p>e) L'Agenzia delle entrate³⁸ ha comunicato di ricorrere, per gli acquisti di servizi e forniture sotto soglia, quasi esclusivamente al MePA, riguardo al cui utilizzo non segnala particolari criticità. Tra le iniziative realizzate nel 2013, volte a favorire l'utilizzo degli strumenti di e-procurement, ha segnalato il perfezionamento dell'accordo di collaborazione con il Ministero dell'Economia e delle Finanze e la Consip Spa per l'utilizzo, a beneficio dell'Agenzia, della piattaforma di gestione delle gare comunitarie in modalità dematerializzata.</p> <p>La Corte dei conti ha fatto presente che privilegia il ricorso agli strumenti di e-procurement: per il MePA, ricorre agli OdA e alle RdO, e aderisce alle Convenzioni. In data 10.10.2014, ha sottoscritto una Convenzione quadro con Consip, per l'affidamento alla centrale di committenza di ogni ulteriore procedura contrattuale di particolare complessità, che fosse necessaria per l'acquisto di beni e servizi, non consentito dagli strumenti di e-procurement in essere. E' stato abbandonato l'applicativo SCAI, Sistema Ciclo Acquisti Integrato, per le criticità emerse, essendo il medesimo strutturato con riferimento ai Ministeri, ed essendo incompatibile con le procedure di bilancio e contrattuali, previste dal Regolamento di autonomia finanziaria della Corte.</p>
<p>f) Si è auspicata un'evoluzione del sistema di centralizzazione degli acquisti e dell'erogazione dei servizi che conduca, da un lato, ad una semplificazione delle procedure di accreditamento, per consentire l'ingresso dei piccoli imprenditori, da un altro, ad una maggiore sensibilità nei confronti delle singole adeguatamente giustificate esigenze delle Amministrazioni;</p>	<p>f) Consip ha reso noto che a fronte dell'uniformità dell'obbligo di ricorso al MePA e dell'incremento del numero degli operatori economici, che hanno chiesto di entrarvi, ai fini di facilitare l'accesso al Sistema da parte delle piccole e medie imprese, sono stati ridotti gli oneri operativi e incrementata l'attività di informazione, formazione e supporto particolarmente nei confronti delle micro-imprese e <i>start up</i>.</p>
<p>g) Relativamente alla problematica rappresentata dal lotto minimo d'acquisto, imposto talvolta da alcune imprese, superiore all'effettivo fabbisogno, si è suggerita la costituzione di "gruppi di acquisto" con la funzione di aggregare la domanda, demandando a Consip l'individuazione delle modalità per la concreta realizzazione dell'ipotesi.</p>	<p>g) Atteso che la maggior parte degli acquisti è rappresentata da micro transazioni, salvo introduzione di disposizioni che mitigino l'obbligo del ricorso al MePA, per importi di basso valore, per venire incontro alle PA, che esprimono fabbisogni inferiori ai minimi d'ordine del MePA, e nonostante l'opportunità di facilitare forme di aggregazione della domanda, Consip rileva che il maggiore ostacolo alla realizzazione di queste funzionalità è di natura amministrativa e di processo, come anche si può constatare per le aggregazioni sul mercato non telematico.</p>
<p>h) Riguardo alla segnalazione relativa al prezzo superiore che alcuni beni/servizi hanno sul MePA, rispetto a quello rilevato sul mercato tradizionale, a parità di qualità: - da un lato, le amministrazioni sono state invitate a procedere all'acquisto mediante una richiesta di offerta, negoziando con il fornitore un prezzo inferiore a quello di listino;</p>	<p>h) Sul punto Consip sottolinea come esuli dalle attribuzioni e dai compiti del gestore il controllo medesimo, demandato alle dinamiche dell'incontro tra richiesta ed offerta, comuni a qualsiasi mercato, dall'efficacia dei meccanismi competitivi che il mercato attiva attraverso il comportamento di compratori e venditori. Consip/MEF possono soltanto indirizzare la loro attività in funzione di un miglioramento continuo delle condizioni che rendono possibile lo sviluppo di una sana ed efficace concorrenza.</p>

³⁸ Nota Agenzia delle Entrate prot. n.18824 del 10 febbraio 2014.



<p>- dall'altro si è richiamata l'attenzione del gestore del sistema affinché vigili sull'andamento e sulle dinamiche dei prezzi di mercato a salvaguardia della concorrenzialità dei prodotti venduti attraverso le procedure informatiche e centralizzate rispetto alle libere transazioni.</p>	<p>Nella nuova versione delle Regole del Sistema di e-Procurement, è previsto che il MEF e Consip si riservano la facoltà di vigilare sui prezzi dei beni/servizi offerti nell'ambito del MePA e sull'andamento delle dinamiche del mercato, nonché sul contenuto dei Cataloghi, per eliminare prodotti non aggiornati o non conformi agli standard richiesti.</p>
<p>i) Relativamente alle criticità riferite dalle Amministrazioni riguardo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - alla scarsa qualità, in particolare, della cancelleria e, in genere, dei beni di facile consumo, e dei servizi di telefonia, particolarmente per il servizio di assistenza in caso di malfunzionamento e/o richiesta di reintegro dell'apparato in caso di furto o smarrimento; - ai tempi di consegna, non sempre rispettati. <p>Le medesime sono state sollecitate ad inviare a Consip ogni documentata e rilevante segnalazione utile ad accertare eventuali anomalie e/o criticità nei rapporti con i fornitori ai fini dell'adozione degli opportuni provvedimenti, mentre spetterà a Consip l'adozione dei provvedimenti "opportuni".</p>	<p>i) Le valutazioni di merito provenienti dall'utenza hanno condotto Consip ad attivare complessivamente sette nuovi bandi merceologici. Al fine di mantenere elevato il livello di fiducia e di gradimento degli operatori sulla capacità del Sistema, ormai di rilevanti dimensioni, di garantire trasparenza, par condicio e rispetto delle regole, è in fase di predisposizione una modalità standard di segnalazione dell'inadempimento contrattuale riscontrato dal Punto Ordinante, attraverso la sottoscrizione di un format, per consentire alle funzioni competenti di Consip una più rapida presa in carico della segnalazione e di avvio dell'accertamento relativo. E', inoltre, in fase di studio l'adozione di un sistema reputazionale di valutazione dell'operato dei fornitori basato sull'accertamento dell'inadempimento, sia in fase di esecuzione contrattuale che nell'ambito della gestione del catalogo. L'eventuale irrogazione di sanzioni, quali la sospensione e l'annullamento dell'abilitazione ad operare, anche per effetto dell'operatività della Banca dati nazionale dei contratti pubblici e del Sistema AVCPass, renderà necessario un coordinamento con l'AVCP.</p> <p>Si prevede, inoltre, che i nuovi bandi di abilitazione prevedono l'eliminazione del limite di fatturato minimo per l'accesso, la migliore esplicitazione delle possibilità e modalità di partecipazione alle singole procedure negoziate da parte delle reti d'impresa e della possibilità del ricorso all'avvalimento anche all'interno del MePA, nonché un'ottimizzazione dell'esecuzione delle attività operative e lo sviluppo di nuovi modelli funzionali applicativi.</p> <p>Per quanto riguarda le comunicazioni a Consip in ordine ad "eventuali anomalie e/o criticità nei rapporti con i fornitori", il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali³⁹ ha reso noto che l'esperienza maturata con le nuove convenzioni di servizi (Facility management e gestione integrata della sicurezza nei luoghi di lavoro), è stata predisposta una relazione che ha evidenziato le criticità gestionali, anche contabili, riscontrate a consuntivo del primo anno di gestione (2013) da inviare a Consip.</p>

³⁹ Nota del Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali-Dipartimento della qualità alimentare. Priva di protocollo di partenza (prot. corte n.3541 del 1 luglio 2014).



"IMPIEGO DI UN CONTINGENTE DELLE FORZE ARMATE IN SUPPORTO ALLE FORZE DELL'ORDINE, CON COMPITI DI CONTROLLO DEL TERRITORIO E DI VIGILANZA SUGLI OBIETTIVI SENSIBILI"

(Deliberazione n. 4/2013/G relatori Cons. Borruso - Cons. Valente)

OSSERVAZIONI DELLA CORTE	RISPOSTE E COMPORTAMENTI DELLE AMMINISTRAZIONI
<p>L'indagine, rivolta ai Ministeri dell'Interno e della Difesa, ha avuto ad oggetto l'impiego, previsto dall'art. 7 bis del d.l. 23 maggio 2008, n. 92, conv. dalla legge 24 luglio 2008, n. 125, di un contingente di 4.250 uomini delle Forze armate in supporto alle Forze dell'ordine, ai fini di un miglior controllo del territorio.</p> <p>Premesso che l'analisi sui fondi non ha evidenziato lacune, in quanto le somme stanziare sono state destinate e spese per le finalità previste, il referto ha messo in luce alcune criticità nell'efficacia e nella economicità del servizio svolto dalle Forze Armate.</p> <p>Si è rilevato, infatti, che:</p> <ul style="list-style-type: none"> - il recupero di personale delle Forze dell'Ordine per un più diretto contrasto delle criminalità, che era uno degli obiettivi principali della norma, è stato vanificato dal blocco del turn over che ha fatto notevolmente diminuire gli effettivi delle Forze di Polizia. - il costo dell'impiego delle Forze Armate è stato notevolmente superiore ai benefici derivanti dal recupero delle Forze di Polizia, precedentemente impiegate nei servizi di vigilanza fissa, vigilanza ai Centri per Immigrati e pattuglie e perlustrazioni, affidati alle Forze Armate. <p>La Corte ha formulato, pertanto, le seguenti raccomandazioni:</p>	<p>Hanno trasmesso la comunicazione di cui al comma 6 dell'art. 3 della legge n. 20 del 1994: il Ministero dell'Interno⁴⁰ e il Ministero della Difesa⁴¹.</p>
<p>a) Il Ministero dell'Interno è stato invitato a rivedere l'iter di attribuzione dell'indennità onnicomprensiva, in modo da remunerare con essa tutti i servizi resi dal personale in supporto alle Forze Armate.</p> <p>Si è, infatti, constatato che parte dei fondi assegnati per tale indennità sono andati in economia. Le relative cause vanno ricercate, secondo il Ministero nella tardiva assegnazione sui capitoli di bilancio dello stanziamento per il secondo semestre.</p> <p>I servizi resi dal personale delle Forze di polizia sono stati, quindi, in parte remunerati con le normali indennità.</p>	<p>a) Secondo quanto rappresentato dal Ministero dell'interno, la previsione dell'estensione di indennità onnicomprensiva al personale delle Forze di polizia impiegato "congiuntamente" al personale militare, non appare condivisibile atteso che la sua eventuale soppressione, impedirebbe, in determinati casi di "servizi congiunti", di corrispondere al predetto personale di polizia la medesima misura dell'indennità corrisposta al personale militare impiegato nello stesso servizio.</p>
<p>b) Per quel che riguarda il Ministero della Difesa è stato raccomandato di evitare i disallineamenti, per le singole voci di spesa, tra le previsioni del Ministro dell'Economia e delle finanze ed i costi effettivamente sostenuti. Atteso che il trend della spesa è ormai delineato, sarebbe opportuno fare chiarezza lasciando alla Difesa una maggiore discrezionalità nell'impiego delle somme.</p>	<p>b) Il Ministero della Difesa comunica che i Centri di Responsabilità amministrativa sono stati sensibilizzati sulla necessità di conformarsi alle raccomandazioni formulate dalla Corte. Ha, inoltre, assicurato che per il futuro verrà posta particolare attenzione in sede di allineamento delle previsioni di spesa con le spese effettivamente sostenute da codesto Ministero.</p>

⁴⁰ Note del Gabinetto del Ministro prot. n. 11001/118/3(1) del 2 agosto 2013 e prot. n. 11001/118/3(1) del 17 dicembre 2013.

⁴¹ Nota del Segretariato generale della difesa e direzione nazionale degli armamenti prot. n. M_D GSGDNA 0101511 del 13 dicembre 2013.



<p>c) Ripensare parte dell'operazione limitandola alla vigilanza a siti ed obiettivi sensibili ed alla vigilanza ai Centri per Immigrati, incrementando i contingenti preposti a tali comparti con il personale in atto impiegato in servizi di pattuglia e perlustrazione.</p>	<p>c) In linea con le indicazioni della Corte, il Ministero dell'Interno si è attivato per la modifica dell'art. 24, comma 74 del d.l. n. 78 del 2009. La proposta è stata inserita dal decreto legge n. 93 del 14 agosto 2013, come modificato dalla legge n. 119 del 15 ottobre 2013, che all'art. 7, comma 3, ha soppresso il vincolo di destinare "interamente a servizi di perlustrazione e pattuglia" 1.250 unità del contingente, composto da 4.250 militari, previsto dall'art.24, comma 74, del D.L. n.78/2009, convertito dalla L.n.102 del 3/08/2009. Conseguentemente, con il decreto del Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministero della Difesa si è deciso di assegnare 3190 unità nei servizi di vigilanza ai Centri per immigrati e vigilanza a siti ed obiettivi e 1060 unità nei servizi di perlustrazione e pattuglia.</p>
---	--



“SPESE PER LA REALIZZAZIONE DI OPERE INFRASTRUTTURALI DI AMPLIAMENTO, AMMODERNAMENTO E RIQUALIFICAZIONE DEI PORTI (CAPITOLI 7261 E 7274 DEL MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI)”	
(Deliberazione n. 5/2013/G relatore Cons. Ferraro)	
OSSERVAZIONI DELLA CORTE	RISPOSTE E COMPORAMENTI DELLE AMMINISTRAZIONI
<p>L'indagine - condotta nei confronti del Ministero delle infrastrutture e trasporti e delle Autorità portuali e del Ministero dell'economia e delle finanze - ha ripercorso l'intero iter programmatico ed attuativo delle opere marittime e portuali da realizzare negli scali sede di Autorità portuale/Azienda speciale ed in quelli di pertinenza dei Provveditorati interregionali alle OO.PP., analizzando la gestione dei finanziamenti pubblici erogati sotto forma di rimborso delle rate dei mutui contratti dagli Enti attuatori ovvero di assegnazioni dirette ai Provveditorati.</p> <p>L'attività di controllo, che si è svolta in modo concomitante con la gestione verificata, ha evidenziato una serie di criticità.</p>	<p>Ha trasmesso la comunicazione di cui al comma 6 della legge n. 20/1994 il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - Direzione generale per i porti⁴².</p> <p>Di seguito si riportano le misure da questa adottate e/o le iniziative avviate a seguito delle raccomandazioni formulate.</p> <p>Nessuna comunicazione è pervenuta dal Ministero dell'economia e delle finanze.</p>
<p>a) Relativamente alle opere di ampliamento, ammodernamento e riqualificazione degli ambiti portuali, gestiti dalle varie Autorità, l'istruttoria ha accertato forti ritardi nell'attuazione degli interventi, una parte significativa dei quali non risulta ancora conclusa da oltre un decennio dall'adozione degli atti di programmazione e dall'assunzione dei limiti di impegno.</p>	<p>a) Dopo la pubblicazione del D.L. 145/2013 che dispone all'art. 13, comma 4 la revoca dei finanziamenti statali assegnati o trasferiti alle Autorità portuali, a fronte dei quali dopo due anni non sia stato pubblicato il bando di gara per l'assegnazione dei lavori, l'Amministrazione ha attivato la procedura di individuazione dei finanziamenti in itinere da ritenere revocati ai sensi di legge. La riduzione a due anni dal termine di conservazione delle risorse assegnate alle Autorità portuali e il parallelo definanziamento degli interventi infrastrutturali rivelatisi problematici sul piano della progettazione/ realizzazione consente di liberare risorse pubbliche a sostegno di altri investimenti di più pronta cantierabilità e soddisfare i connessi interessi pubblici.</p>
<p>b) Lo stesso sistema di finanziamento, incentrato sul ricorso a mutui con oneri di ammortamento a carico dello Stato, secondo limiti di impegno annuali predeterminati per legge, si presta a considerazioni critiche perché può influenzare negativamente la definizione dell'ampiezza degli interventi ed il monitoraggio della spesa. Non è esente da problemi anche la determinazione della sorte capitale dei prestiti, influenzata dall'andamento dei tassi di interesse e dalle modalità di utilizzazione dei mutui, con prelievi rapportati allo stato di avanzamento dei lavori ed inevitabili ritardi nell'impiego delle risorse pubbliche assentite.</p>	<p>b) Sul punto non è stato dato riscontro.</p>
<p>c) Anomalie sono emerse anche dall'analisi contabile del capitolo di spesa 7261, destinato a finanziare gli interventi gestiti dai Provveditorati, caratterizzato da una forte accumulazione di residui, da una progressiva riduzione degli stanziamenti annuali e dalla difficoltà di provvedere al pagamento dei lavori consegnati, a causa di insufficienti dotazioni di cassa.</p>	<p>c) Sul punto non è stato fornito riscontro.</p>

⁴² Note del Ministero delle infrastrutture e dei Trasporti-Direzione Generale per i Porti- prot. n.1085 del 12 febbraio 2014 e prot. n.9846 del 3 ottobre 2014.



<p>Analoghe criticità sono emerse con riferimento al capitolo 7274, ormai interamente destinato al rimborso delle rate dei mutui, che appare caratterizzato dalla sistematica accumulazione di residui propri, da un basso livello di "velocità di cassa" e da percentuali significative di perenzioni.</p>	
<p>d) In generale, sembra mancare nel delicato settore delle infrastrutture portuali nazionali una visione strategica coerente anche con gli orientamenti comunitari in tema di sviluppo della rete transeuropea dei trasporti (TEN-T) e con i piani nazionali relativi ai trasporti, alle reti e alla mobilità, cofinanziati dall'Unione Europea.</p> <p>Inoltre, l'accertata presenza di ritardi e inefficienze nell'attività gestoria delle opere portuali dovrebbe indurre una riflessione generale sul numero e sugli spazi di autonomia delle Autorità portuali, nella prospettiva di favorire un più largo ricorso ad iniziative di autofinanziamento e privilegiare economie di scala negli investimenti e nella gestione.</p>	<p>d) Effettivamente nel corso degli anni non c'è stato un adeguato allineamento tra la programmazione delle opere infrastrutturali e la programmazione finanziaria. L'Amministrazione sta procedendo alla definizione di alcuni importanti interventi di riforma del sistema della portualità e della logistica al fine di migliorarne i servizi offerti agli utenti ed ottimizzare le risorse finanziarie assegnate, ponendo particolare attenzione ai porti compresi nella rete TEN-T ridefinita di recente dall'Unione Europea.</p> <p>In virtù di specifica raccomandazione del CIPE, l'Amministrazione ha provveduto ad invitare le Autorità portuali a trasmettere al Comitato i piani triennali 2014-2016, onde individuare gli interventi infrastrutturali da realizzare sia in termini di distribuzione territoriale che per tipologia, consentendo al CIPE di disporre di un quadro programmatico generale di riferimento. Per dare più ampio spazio all'autonomia e all'iniziativa imprenditoriale delle Autorità portuali sono state, poi, introdotte nel corso del 2013 alcune importanti norme tra cui quella disciplinante la facoltà, prima a carattere sperimentale e ora di natura strutturale, di rimodulare, in aumento o in diminuzione, le tasse pagate dalle navi e dalle merci nei porti, al fine di favorire una maggiore competitività con la riduzione dei costi di produzione del servizio di trasporto marittimo e il finanziamento degli interventi infrastrutturali attraverso la creazione di un Fondo, alimentato su base annua in misura pari all'1% dell'IVA dovuta sull'importazione delle merci introdotte nel territorio nazionale per il tramite di ciascun porto, nel limite annuale di 90 milioni di euro. E' da aggiungere, come riportato a più riprese dagli organi di informazione, che il Governo è tornato ad affrontare il tema della riforma dei porti e della ridefinizione del numero e delle competenze delle Autorità portuali.</p> <p>Nella bozza del Decreto cd. "Sblocca Italia" all'interno del Pacchetto 10 "Porti e nautica" erano previsti tre articoli sul "piano strategico nazionale della portualità e della logistica", sui finanziamenti pubblici e sulle Autorità portuali e logistiche di rilevanza europea, da ridurre a 15. Attualmente, il D.L. 12 settembre 2014, n. 133 prevede un solo articolo sui porti, il 29, che dispone in merito al "piano strategico nazionale della portualità e della logistica" e vincola le Autorità portuali a presentare alla Presidenza del Consiglio dei Ministri un resoconto degli interventi in corso o da intraprendere, corredato dai relativi cronoprogrammi e piani finanziari. La Presidenza dovrà selezionare gli interventi più urgenti, anche al fine di valutarne l'inserimento nel piano strategico ovvero di valutare interventi sostitutivi. Resta fermo quanto disposto dalla legge 21 febbraio 2014, n. 9 per i progetti volti al miglioramento della competitività dei porti italiani per il recupero dei traffici anche tra l'Europa e l'Oriente.</p>



<p>e) Le anomalie e le disfunzioni evidenziate sottolineano l'esigenza di una decisa rivalutazione dell'incisività dell'azione di controllo affidata alla Direzione generale per i porti del MIT.</p> <p>Al riguardo, potrebbe essere previsto l'obbligo per i Soggetti attuatori di inviare all'Amministrazione la stessa documentazione presentata agli Istituti mutuanti, contestualmente alla richiesta di liquidazione della rata di prestito.</p> <p>Ciò consentirebbe di operare un monitoraggio più frequente ed efficace ed anche interventi sollecitatori nel rispetto della sfera di autonomia degli Enti.</p> <p>Anche sul versante delle opere gestite dai Provveditorati con i fondi del cap. 7261 appare auspicabile un maggiore coinvolgimento, sia in fase di regia che di monitoraggio, dell'Amministrazione centrale che continua a condurre in gestione diretta solo alcuni interventi di carattere residuale.</p>	<p>e) E' stata accolta la raccomandazione di vincolare le Autorità portuali all'invio contestuale al MIT della documentazione tecnico-contabile esibita agli Istituti di credito mutuanti per ottenere l'erogazione parziale della quota di mutuo in base allo stato di avanzamento dei lavori.</p> <p>L'iniziativa, già attuata dal 2013, consente di disporre del quadro puntuale degli interventi monitorati lungo tutto il corso dell'anno.</p> <p>Inoltre, in coerenza con la raccomandazione della Corte e con il contesto giuridico normativo (art. 4, comma 4, del D.M. 11 novembre 2011; art. 38, comma 1, D.lgs. 14 marzo 2013, n. 33), la Direzione generale per i porti ha elaborato, a regime, un sistema di monitoraggio, avviato nell'esercizio finanziario in corso, per l'accertamento dei seguenti dati:</p> <ul style="list-style-type: none"> - grado di realizzazione del Programma triennale delle opere marittime; - verifica delle risorse assegnate ai Provveditorati interregionali (andamento della capacità di spesa ed utilizzo delle assegnazioni di cassa); - verifica dell'adempimento a carico delle stazioni appaltanti dell'onere di pubblicazione, sul sito web del Ministero, delle informazioni previste dall'art. 1, comma 32, della legge 16 novembre 2012, n. 190. <p>In effetti, con il D.M. 28 marzo 2014 sono state impartite direttive per organizzare, avviare e regolare l'attività di monitoraggio che, ai sensi dell'art. 2, comma 4, deve essere impostata in modo da consentire la trasmissione telematica dei flussi informativi a cura della Direzione generale per i sistemi informativi, statistici e la comunicazione.</p> <p>Quest'ultima Direzione dovrà predisporre con urgenza un database management system di natura relazionale, con possibilità di estrazione di tabelle excel ed elaborazioni statistiche modulate sui lavori approvati, con interfaccia web ad accesso privilegiato, al fine di consentire alle stazioni appaltanti (Provveditorati interregionali) ed agli uffici centrali di immettere ed estrarre dati ed informazioni strumentali ad una verifica costante dell'andamento dei lavori e dei pagamenti effettuati alle scadenze contrattuali.</p>
<p>f) L'estensione dell'indagine ad altre più recenti fonti di finanziamento delle opere marittime e portuali ha evidenziato la presenza di criticità procedurali e problemi di coordinamento tra le articolazioni del MEF e del MIT competenti a rendere operativi i contributi pluriennali ex lege n. 296/2006 (art. 1, commi 991 e 994), attivati per una parte solo di recente.</p>	<p>f) Il MEF non ha fornito elementi di riscontro al riguardo.</p> <p>Secondo il MIT, invece, l'ulteriore dilazione dei tempi di realizzazione delle opere, per ritardi nell'attivazione dei contributi statali, sarebbe da imputare alla tardiva e contraddittoria posizione espressa dal MEF in sede di adozione dei provvedimenti necessari per rendere disponibili gli stessi contributi.</p>



"L'ASSISTENZA E LA RIEDUCAZIONE DEI DETENUTI (CAP 1761 DEL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA)"	
(Deliberazione n. 6/2013/G relatore Cons. Oliviero)	
OSSERVAZIONI DELLA CORTE	RISPOSTE E COMPORTAMENTI DELLE AMMINISTRAZIONI
<p>Lo scopo dell'indagine è stato quello di verificare se e in che modo la finalità di assistenza e di rieducazione dei detenuti sia stata effettivamente assicurata, anche riguardo alla necessità di garantire al meglio la sicurezza sociale e di mitigare, se non eliminare del tutto, il problema del sovraffollamento degli istituti di pena. La relazione, dopo avere analizzato la complessa articolazione organizzativa coinvolta nella funzione rieducativi dei detenuti, rileva l'insuccesso della gestione, che viene ricondotto ai seguenti fattori: la complessità dell'organizzazione; l'esigenza, sovente insoddisfatta, di disporre di una pluralità di figure professionali; i tagli degli organici e la limitata possibilità di copertura dei medesimi a causa della vigente disciplina del turn over; i tagli lineari sullo specifico capitolo di bilancio.</p> <p>In considerazione di quanto rilevato, la Corte auspica che il legislatore prenda in esame l'opportunità di rimodulare i finanziamenti stanziati in bilancio, anche alla luce dei più recenti dettati normativi, per promuovere il più possibile il lavoro esterno dei detenuti che, oltre che essere impegnati socialmente, si sentirebbero meno inclini, una volta liberi, di tornare a delinquere».</p> <p>Si segnala, inoltre, l'esigenza che l'Amministrazione competente (Ministero della Giustizia - Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria) si attivi per superare le criticità di seguito elencate:</p>	<p>Deve, preliminarmente, rilevarsi che la deliberazione in esame è stata espressamente richiamata dal Presidente della Repubblica nel messaggio sulla questione carceraria trasmesso alle Camere il 7 ottobre 2013. Una sintesi dei passaggi fondamentali della relazione e delle raccomandazioni ivi enunciate è contenuta nel relativo Dossier depositato dall'Ufficio studi della Camera dei deputati, ove si dà atto che va nel senso indicato dalla Corte l'art. 3 bis del decreto-legge n. 78 del 1° luglio 2013 introdotto dalla legge di conversione n. 94 approvata il successivo 9 agosto (pochi giorni dopo l'adunanza ed il deposito della delibera). Tale disposizione, intitolata "Misure per favorire l'attività lavorativa dei detenuti ed internati" ha novellato sia la legge n. 381/1991, sulle cooperative sociali, che la legge n.193/2000, sull'attività lavorativa dei detenuti (cd. legge Smuraglia).</p> <p>In esito alle osservazioni svolte dalla Corte il Ministero della Giustizia - Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria⁴³ ha comunicato quanto segue.</p>
a) Carenti monitoraggi, qualitativi e quantitativi.	a) La Direzione generale dei Detenuti e del Trattamento ha effettuato una ricognizione degli spazi non detentivi presenti all'interno degli istituti, utilizzabili e non utilizzati per incrementare le lavorazioni all'interno dei penitenziari, con indicazione dello stato delle strutture e degli impianti ed una quantificazione dei costi necessari per la messa a norma.
b) Assenza - tanto presso i Provveditorati Regionali che presso il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - di apposite banche dati e conseguente impossibilità di conoscere la ripartizione degli stanziamenti tra le diverse attività finanziabili a valere sul cap. 1761 che, peraltro, allo stato, neppure presenta suddivisioni per singole materie.	b) Non si registrano novità significative per quanto concerne la creazione di banche dati. Con riferimento alla distinzione del budget destinato al sostegno delle attività scolastiche rispetto alle più generali attività culturali, ricreative e sportive, si riferisce che nel novembre 2013 è stata effettuata una ricognizione presso i Provveditorati Regionali. Comunque, a partire dall'esercizio finanziario in corso, il vecchio capitolo 1761 pg4, è stato scisso in due piani di gestione: 1761 pg4 relativo alle sole attività di istruzione e sussidi scolastici, 1761 pg12 relativo alle attività culturali, ricreative e sportive e servizio di biblioteca.

⁴³ Nota del Ministero della Giustizia - Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria - prot. n. 0360458 del 23 ottobre 2014 trasmessa a questa Corte con nota prot. m_dg.GAB. n.0038337. U del 14 novembre 2014.



<p>c) Mancanza di indicatori comuni e condivisi, con conseguente impossibilità di dare puntualmente conto degli obiettivi raggiunti, cosicché risulta difficile per l'Amministrazione comprendere se l'attività di rieducazione carceraria, che pur rappresenta un costo per lo Stato, riesca effettivamente a sortire, e in che percentuale, gli effetti sperati e diventa non agevole per la medesima porre in essere, con la dovuta immediatezza, i necessari interventi correttivi.</p>	<p>c) La Direzione generale dei Detenuti e del Trattamento ha proceduto ad una attenta e completa ricognizione dei progetti di istituto prodotti dalle sedi periferiche, riportandone il contenuto in una scheda predisposta sulla base di alcuni indicatori, trasmessa alla Corte.</p>
<p>d) Carenze, a livello pianificatorio, caratterizzate dall'inadeguatezza di validi percorsi scolastici e formativi oltre che dall'insufficiente coordinamento sul territorio dei diversi soggetti istituzionali preposti. Soltanto da pochi mesi è stato sottoscritto un protocollo di intesa con il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca nel quale sono stati previsti percorsi modulari e flessibili (anche con l'utilizzo di modalità digitali e del libretto scolastico) con i quali l'Amministrazione spera, per come anche riferito in sede di audizione, di poter risolvere l'annoso problema.</p>	<p>d) Si è proceduto al monitoraggio e del grado di integrazione dei servizi in applicazione del Protocollo d'Intesa con il MIUR, siglato nell'Ottobre 2012. Alla comunicazione trasmessa alla Corte sono stati allegati sia l'estratto riassuntivo del monitoraggio relativo agli istituti penitenziari per adulti che il monitoraggio dei corsi a distanza attivati nello scorso anno.</p>
<p>e) E' necessario nei casi di rieducazione al lavoro, il Ministero svolga concomitanti e/o successivi controlli al fine di verificare se, per le aziende che hanno assunto lavoratori detenuti, l'intendimento non sia stato solamente quello di conseguire benefici fiscali o contributivi, ma soprattutto quello di formare, attraverso specifiche nozioni teorico-pratiche (c.d. know how) quelle professionalità necessarie affinché i lavoratori, una volta tornati in libertà, possano avere concrete chance di reinserimento sociale.</p>	<p>e) La Direzione generale dei Detenuti e del Trattamento ha operato in stretta sinergia con l'Ufficio Legislativo del Ministero della Giustizia ai fini della stesura di un nuovo regolamento di attuazione della legge 193/2000. Il Regolamento, già firmato dai Ministri competenti ed al vaglio della Corte dei Conti, prevede un nuovo meccanismo di fruizione degli sgravi contributivi e fiscali che impedisce "a monte" ogni ipotesi di fruizione indebita.</p>
<p>f) Utilizzare in misura più vantaggiosa il braccialetto elettronico inteso come sistema di monitoraggio automatico per favorire il lavoro all'esterno dei detenuti sopperendo alla carenza degli agenti di custodia. Per tale aspetto sarebbe auspicabile, anche per risolvere eventuali problemi di competenza, avviare un immediato raccordo istituzionale con il Ministero degli Interni (sottoscrivendo specifici protocolli di intesa) per regolare l'impiego operativo di tali strumenti di controllo;</p>	<p>f) Per quanto riguarda la raccomandazione relativa all'utilizzo più vantaggioso del braccialetto elettronico si comunica che, anche a seguito della riformulazione della disciplina ex art. 275 bis c.p.p., introdotta con l'art. 16 del D.L. n. 341/2000, convertito dalla legge n. 4/2001, la competenza rimane nell'ambito delle articolazioni del Ministero dell'Interno ed in tale settore non è prevista alcuna attività riservata agli Uffici di esecuzione penale esterna. A distanza di circa un anno dall'adunanza permane, quindi, la situazione di stallo evidenziata in relazione.</p>



"REFERTO SULLA GESTIONE DEI CONTRATTI PUBBLICI SEGRETATI O CARATTERIZZATI DA PARTICOLARI MISURE DI SICUREZZA (ART.17,COMMA 7, D. LGS. N.163/2006. ANNO 2012"

(Deliberazione n. 7/2013/G relatori Cons. Siragusa - Cons. Raeli)

OSSERVAZIONI DELLA CORTE	RISPOSTE E COMPORTAMENTI DELLE AMMINISTRAZIONI
<p>La Corte - dopo aver rilevato che l'ampliamento a tutte le amministrazioni pubbliche della possibilità di utilizzo di procedure derogatorie dei principi della concorrenzialità determina la necessità che le norme recentemente riformulate vengano applicate nella maniera più puntuale ed uniforme possibile - formula specifiche raccomandazioni per un corretto utilizzo della procedura e per il relativo monitoraggio, e per l'adozione di maggiori cautele rispetto a quelle prescritte per le opere ordinarie. In particolare, si richiama l'attenzione delle Amministrazioni sugli aspetti di seguito elencati:</p>	<p>Hanno trasmesso la comunicazione di cui al comma 6 dell'art. 3 della legge n. 20 del 1994: il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali⁴⁴; il Ministero dell'Economia e delle Finanze⁴⁵; Ministero dell'Interno⁴⁶ Ministero della Difesa⁴⁷ e le Prefetture di Vibo Valentia⁴⁸ e di Prefettura di Salerno⁴⁹.</p> <p>Tali Prefetture hanno semplicemente fornito comunicazione negativa di stipulazioni di contratti e di relativi adempimenti in ordine a misure consequenziali.</p> <p>Quanto alle altre Amministrazioni:</p>
<ul style="list-style-type: none"> - l'adozione di procedure contrattuali in deroga al principio della concorrenza e della parità contrattuale, conseguenti alla dichiarazione di segretezza deve trovare effettivo riscontro nelle caratteristiche oggettive dell'opera o della fornitura, onde evitare il ricorso alle procedure eccezionali in casi che non rivestono tali caratteristiche ed evitare che nella pratica applicazione si incorra in interpretazioni estensive non coerenti con la ratio della legge; - il ricorso alle procedure di cui trattasi deve, inoltre, avvenire "con provvedimento motivato" da parte delle amministrazioni e degli enti utenti e pertanto, non con una generica riaffermazione della sua necessità, ma attraverso un'adeguata ponderazione, con riferimento alle specifiche circostanze che ne rendono necessario il ricorso alle deroghe alla normativa del codice dei contratti pubblici e deve esplicitarsi nella fase di avvio del procedimento; 	<p>Il Ministero del Lavoro e Politiche sociali, invitando le Direzioni Generali del Ministero ad esprimersi sulle raccomandazioni della Corte dei Conti, ha ritenuto utile evidenziare che l'adozione di procedure contrattuali in deroga al principio della concorrenza deve trovare riscontro nella dichiarazione di segretezza: <i>"deve avvenire con provvedimento motivato e pertanto non con una generica affermazione della sua necessità, ma attraverso una adeguata ponderazione con riferimento alle specifiche circostanze che ne rendono necessario il ricorso alle deroghe alla normativa del codice dei contratti e deve esplicitarsi nella fase di avvio del procedimento"</i>.</p> <p>Ciò premesso dal coordinamento svolto il Segretariato Generale nel corso del 2012 è emerso che questa Amministrazione non ha posto in essere contratti segreti.</p> <p>Il Ministero dell'Economia e delle finanze ha sostanzialmente fornito analoga risposta.</p>
<ul style="list-style-type: none"> - occorre evitare dichiarazioni di segretezza espresse in termini generici ovvero basate sul richiamo "seriale" a precedenti risalenti nel tempo; - ovvero, con particolare riguardo all'adozione delle "particolari misure di sicurezza o riservatezza", basandola unicamente sulle intenzioni manifestate dalle Amministrazioni usuarie di volerle valutare l'adozione con richiamo, anche in questi casi, a precedenti tradizionali; per i programmi pluriennali di intervento, può considerarsi sufficiente la dichiarazione iniziale di segretezza, purché in tali programmi siano puntualmente ed analiticamente indicate le opere da realizzare; 	<p>Il Ministero dell'Interno ha rappresentato di aver allineato le procedure alle conclusioni e raccomandazioni formulate dalla Corte nella relazione; ha inoltre riferito che il Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e delle Difesa Civile ha comunicato di aver adottato un'interpretazione più restrittiva dell'istituto previsto dall'art.17 del d.lgs 163/2006 e che ciò ha comportato un maggior ricorso alle procedure ordinarie rispetto a quelle in oggetto, nonché di non avere adottato specifici provvedimenti connessi alla relazione.</p>

⁴⁴ Nota del Segretariato Generale prot. n.31/0005664/MA011.A001 del 17.10.2013

⁴⁵ Nota dell'Organismo Indipendente di Valutazione della performance prot. n.400/G1 del 27.11.2013

⁴⁶ Nota del Gabinetto del Ministro Segreteria speciale prot.n. 1004/4/1-750/4 del 13.3.2014

⁴⁷ Nota del Segretariato Generale e Direzione nazionale degli armamenti s/n del 23.4.2014.

⁴⁸ Nota Prefetture di Vibo Valentia prot. n.0031442 del23.10.2013.

⁴⁹ Nota n Prefettura di Salerno prot. n.0079970 del 27.11.2013.



<ul style="list-style-type: none"> - è necessario che le "misure di sicurezza" siano individuate nella maniera più dettagliata possibile e che, una volta definite, comportino l'adozione di provvedimenti di cautela ulteriori rispetto alle normali prescrizioni normative e contrattuali definite per le opere ordinarie. - occorre evitare di fare ricorso a motivazioni - che sarebbero peraltro, ultronee - di urgenza o necessità, non essendone, tra l'altro, a differenza che nella legislazione precedente prevista, la relativa dichiarazione; - qualora singole opere vengano sostituite da altre aventi natura e caratteristiche diverse da quelle previste nel programma iniziale, le nuove opere dovranno essere oggetto di un nuovo procedimento di segretazione; - la dichiarazione può anche coprire eventuali variazioni in corso d'opera, ma soltanto nel caso in cui queste non alterino i caratteri essenziali dell'intervento; - una volta adottata la speciale procedura di affidamento ex art.17, l'Amministrazione interessata deve vigilare anche nelle successive fasi contrattuali con l'utilizzo delle cautele che l'ordinamento prevede. 	<p>Il Ministero della Difesa ha fornito puntuali linee guida ai propri organismi interessati (ovvero gli Stati maggiori e le direzioni operanti in ambito contrattuale) con riguardo alla necessità di conformarsi alle raccomandazioni formulate nella relazione.</p> <p>In particolare, ha emanato linee-guida tese a dirimere possibili dubbi interpretativi nonché ad assicurare la dovuta uniformità comportamentale con la circolare M_DGSGDNA 28092 dell'11.4.2013 nella quale si è precisato, tra l'altro, e che i due provvedimenti richiamati sub a) e sub b) del 1° comma dell'art.17 del d.lgs.163/06, così come modificato nel 2011, devono essere opportunamente motivati ed il secondo deve inoltre recare l'indicazione delle richieste misure di sicurezza, esplicitandone le motivazioni nelle attestazioni redatte dalle competenti Autorità di vertice richiedenti i lavori o l'acquisizione di beni o servizi. Si è inoltre ribadito che l'atto di segretazione deve essere adottato prima dell'avvio delle procedure di affidamento.</p>
<p>Permane, infine, la necessità di superare alcune delle criticità già segnalate nei precedenti referti. In particolare:</p> <ul style="list-style-type: none"> - si sono riscontrati casi di incoerenza tra la dichiarazione di indifferibilità, urgenza e l'affidamento; - la realizzazione viene, smentita, anche, di fatto, dai tempi di utilizzo dell'opera stessa; - si sono riscontrati numerosi e frequenti casi di perizie di variante, pressoché esclusivamente in aumento (che possono rientrare nell'iniziale dichiarazione di segretazione delle opere soltanto nei casi previsti dal "codice dei contratti pubblici" e se non comportino sostanziali modificazioni rispetto al progetto approvato); - per tali casi vanno sottolineate le considerazioni negative sia in ordine alla corretta individuazione, in fase di programmazione, dei fattori di costo, (soprattutto nei casi in cui si è giunti ad un costo finale della realizzazione assai superiore rispetto alla previsione iniziale di spesa) sia anche in ordine alla persistenza di una qualità realizzativa non all'altezza delle prescrizioni dei capitolati e delle caratteristiche delle "regole dell'arte." 	



"INDAGINE SUGLI ESITI DELL'ATTIVITÀ DI CONTROLLO FISCALE SVOLTA DALL'AGENZIA DELLE ENTRATE E DALLA GUARDIA DI FINANZA BASATA SUGLI INCROCI DELLE INFORMAZIONI CONTENUTE NEGLI ELENCHI CLIENTI E FORNITORI"	
(Deliberazione n. 8/2013/G relatori Cons. Romano - 1° Referendario Galasso)	
OSSERVAZIONI DELLA CORTE	RISPOSTE E COMPORAMENTI DELLE AMMINISTRAZIONI
<p>L'indagine pone in risalto la grande rilevanza ed utilità che le informazioni sui rapporti economici hanno nella strategia di contrasto dell'evasione fiscale. In particolare, sono risultati evidenti i positivi effetti che gli elenchi telematici clienti e fornitori hanno avuto sull'adempimento spontaneo negli anni 2006-2007 e, al contrario, le ricadute gravemente negative prodotte dalla loro ingiustificata abolizione nel 2008.</p> <p>L'indagine ha anche messo in luce l'esistenza di gravi e diffuse irregolarità che vanno oltre la semplice omessa fatturazione delle operazioni ed i rischi che potrebbero derivare dall'introduzione generalizzata del c.d. "contrasto di interessi".</p> <p>L'analisi svolta suggerisce la necessità di un'evoluzione della strategia di contrasto all'evasione, per attribuire massimo rilievo all'adempimento spontaneo, utilizzando anche in tale fase, e non solo in quella dell'accertamento come avviene attualmente, il vasto patrimonio informativo di cui l'amministrazione oggi può disporre, a partire dai dati relativi ai rapporti con i clienti e i fornitori e, auspicabilmente, dai dati relativi ai rapporti finanziari. E', dunque, necessario che sviluppare il sistema degli incroci delle informazioni, soprattutto mediante l'adozione di strumenti quali, ad esempio, la fatturazione elettronica e i sistemi di pagamento tracciato, che consentano una tempestiva utilizzazione da parte dell'amministrazione finanziaria di dati fiscalmente rilevanti.</p> <p>In tale ottica, la Corte formula all'Agenzia delle Entrate le seguenti raccomandazioni:</p>	<p>L'Agenzia delle Entrate⁵⁰ ha prodotto un documento nel quale si comunicano non tanto le misure consequenziali adottate quanto piuttosto ulteriori elementi di conoscenza in relazione alle raccomandazioni formulate dalla Corte.</p> <p>Nel segnalare che tali dati avrebbero dovuto essere tempestivamente comunicati in occasione dell'adunanza, deve, comunque, segnalarsi che dal loro esame non sono emerse novità significative.</p>
<p>a) Si ritiene necessario un maggior utilizzo delle informazioni contenute negli elenchi clienti e fornitori, considerato che, a fronte di 4,5 milioni di posizioni incoerenti negli anni 2006-2007, di cui 412.083 quelle con importo superiore a 10.000 euro, sono stati effettuati solo 93.428 controlli".</p>	<p>a) L'Agenzia ha fatto presente che il numero di controlli eseguito è stato correlato anche alla capacità operativa degli uffici e agli indirizzi assegnati dall'Atto d'indirizzo del Ministro dell'Economia e delle Finanze e dalla conseguente Convenzione triennale. Peraltro, anche se per i periodi d'imposta 2006 e 2007 sono scaduti i termini per l'ordinaria azione accertativa, le procedure d'ausilio contenenti le informazioni acquisite con le comunicazioni "Clienti e Fornitori" sono sempre mantenute attive anche in relazione ai casi per i quali si realizza il raddoppio dei termini accertativi a seguito della constatazione di reati connessi a violazioni di carattere tributario. Inoltre, in apposite note d'indirizzo operative, così come durante i momenti di confronto operativi ovvero di formazione che vedono coinvolti i funzionari delle Direzioni Provinciali, è stata richiamata l'opportunità di un utilizzo delle informazioni relative alle comunicazioni "clienti e fornitori" nell'ambito delle attività di analisi del rischio e selezione dei contribuenti, anche con riferimento ad annualità successive al 2006 e 2007.</p>

⁵⁰ Nota dell'Agenzia delle Entrate-Direzione Centrale Amministrazione, Pianificazione e Controllo priva di protocollo di partenza (prot. Corte n. 2778 del 13 maggio 2014).



<p>b) E' basilare che si abbia una visione strategica nella gestione del rapporto con il contribuente, indirizzandolo già nella fase dell'adempimento, attraverso l'uso evoluto delle tecnologie e un ruolo diverso dell'amministrazione fiscale.</p>	<p>b) L'Agenzia ha formulato un lungo elenco di misure e iniziative adottate negli anni precedenti che, a suo dire, andrebbero nella direzione auspicata dal Controllo.</p> <p>Nel prendere atto di quanto riferito, la Corte non può non sottolineare che gran parte delle misure adottate non sembrano essere tali da poter guidare il contribuente nella fase dell'adempimento, incrementandone significativamente la <i>tax compliance</i>, essendo per lo più volte ad agevolare i tradizionali adempimenti dichiarativi ovvero a semplificare i controlli nella fase successiva alla presentazione della dichiarazione. Non si accenna ad interventi strategici quali la messa a disposizione dei contribuenti, prima della presentazione della dichiarazione e del versamento delle relative imposte, attraverso il canale telematico, dei dati che affluiscono all'Anagrafe Tributaria o che potrebbero affluire ad essa, quali redditi corrisposti da terzi, ritenute, acconti e crediti d'imposta, rapporti con clienti e fornitori (spesometro), ecc., dati che, almeno nei casi più semplici, potrebbero portare alla predisposizione di una proposta di dichiarazione che il contribuente potrebbe limitarsi a confermare o modificare.</p>
<p>c) Occorre dotarsi di accurati strumenti di analisi e di valutazione, per stimare le modificazioni che le misure fiscali adottate dal legislatore inducono nel comportamento dei contribuenti" -</p>	<p>c) L'Agenzia ha fatto presente che si sta dotando di strumenti idonei a misurare il miglioramento della <i>compliance</i> indotto dai suoi comportamenti. Tali metodologie - che trovano una prima realizzazione nell'Allegato II alla Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2013, capitolo 4 - si fondano sul confronto tra il comportamento dei contribuenti assoggettati ad un determinato "trattamento" (ad esempio un controllo fiscale) e quello dei contribuenti che non lo hanno subito (gruppo di controllo).</p> <p>Anche su questo punto la Corte ritiene di dover puntualizzare che il caso dell'elenco clienti fornitori è più complesso, poiché la norma si applica all'intera platea e, pertanto, non è agevole individuare un campione di controllo. L'individuazione dell'effetto specifico indotto dall'introduzione dell'elenco clienti fornitori richiede, quindi, la progettazione di una metodologia ad hoc, che l'Agenzia intende sviluppare nell'ambito del contesto più generale di analisi dei flussi di evasione all'interno del processo degli scambi tra imprese e tra imprese e consumatori.</p>



"GESTIONE DELLE RISORSE DEL FONDO PER LA PROMOZIONE DEGLI INTERVENTI DI RIDUZIONE E PREVENZIONE DELLA PRODUZIONE DI RIFIUTI PER LO SVILUPPO DI TECNOLOGIE DI RICICLAGGIO"

(Deliberazione n. 9/2013/G relatori Cons. Oliviero - Cons. Romano)

OSSERVAZIONI DELLA CORTE	RISPOSTE E COMPORAMENTI DELLE AMMINISTRAZIONI
<p>L'indagine ha fatto emergere evidenti disfunzioni nella gestione delle risorse assegnate al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio per la prevenzione della produzione dei rifiuti nelle specifiche realtà locali coinvolte.</p> <p>I fondi stanziati nel periodo 2008-2012, pari a complessivi € 69.051.515,00, sono stati, infatti, solo in parte utilizzati per la stipulazione di Accordi di Programma che hanno riguardato le regioni Basilicata, Molise e Siciliana per l'importo complessivo di € 27.104.393,00. In effetti, buona parte delle risorse inizialmente assegnate sono state utilizzate per esigenze della Protezione civile o per altre finalità. Solo alla fine dell'anno 2012 sono stati sottoscritti ulteriori n. 3 accordi di programmi con i Comuni di Roma, Napoli e Palermo.</p> <p>La relazione ha evidenziato le criticità di seguito elencate sulle quali si è richiamata l'attenzione del Ministero:</p>	<p>Il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del mare⁵¹ ha prodotto un'articolata relazione nel cui ambito si rinvergono anche elementi di conoscenza e chiarimenti che avrebbero trovato più adeguata collocazione nell'istruttoria o, al limite, nell'adunanza.</p>
<p>a) Anomalie si sono riscontrate per quanto concerne i decreti di riparto, per i quali si è riscontrato:</p> <ul style="list-style-type: none"> - la mancata approvazione per le annualità 2008 e 2011. In particolare per il 2008 si rileva l'utilizzazione di buona parte delle risorse per esigenze della Protezione civile o per altre finalità - il ritardo con cui si è pervenuti all'emanazione per le altre annualità. 	<p>a) Sul punto, il Ministero si è limitato ad illustrare i motivi che hanno determinato la mancata approvazione del decreto nel 2008, riconducendoli, in estrema sintesi, alla gravità della situazione all'epoca esistente per fronteggiare la quale <i>"la Presidenza del Consiglio dei Ministri e il Ministero dell'Ambiente sono stati costretti a concedere assoluta priorità agli interventi di risanamento ambientale anche in considerazione della improrogabilità degli stessi"</i>.</p>
<p>b) Inadeguata è risultata l'attività di monitoraggio sullo stato di attuazione degli Accordi stipulati.</p>	<p>b) Al riguardo si assicura che il monitoraggio viene svolto e a comprova di ciò viene inviato l'elenco delle note trasmesse per ognuno degli Accordi stipulati. Si aggiunge, inoltre, che i ritardi nella loro attuazione dipendono dalle difficoltà operative legate all'avvio delle procedure e che, comunque, nel mese di novembre 2013 si era provveduto convocare i soggetti attuatori per conoscere lo stato di attuazione degli Accordi sottoscritti.</p>
<p>c) Assenza di bandi pubblici</p>	<p>c) Già in occasione dell'adunanza l'Amministrazione aveva dato atto di aver recepito tale raccomandazione. Il decreto di riparto per l'annualità 2013 (n.239 del 12 agosto 2013) era, infatti, stato già registrato alla Corte dei Conti in data 27 settembre 2013. Qualche giorno dopo l'adunanza della Sezione (tenutasi il 10 ottobre 2013) sulla Gazzetta Ufficiale n.247 del 21 ottobre 2013 è stato pubblicato il Bando con cui sono state rese note le relative modalità di utilizzo. Contestualmente si è data pubblicità sul sito istituzionale del Ministero. Analoga procedura è prevista anche per i prossimi anni.</p>

⁵¹ Nota del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare-Direzione generale per la tutela del territorio e delle risorse idriche prot. n.58129/TRI dell'11 dicembre 2013



"I RISULTATI DEL CONTRASTO DEGLI ABUSI NELLE COMPENSAZIONI TRA CREDITI E DEBITI DI IMPOSTA"	
<i>(Deliberazione n. 10/2013/G relatori Cons. Marchetti - Cons. Galasso)</i>	
OSSERVAZIONI DELLA CORTE	RISPOSTE E COMPORAMENTI DELLE AMMINISTRAZIONI
<p>L'indagine ha preso le mosse da una comprovata consistenza di abusi nelle compensazioni IVA. In tale ottica è stata analizzata la disciplina originaria introduttiva del sistema – art. 17 del D.Lgs. 9 luglio 1997, n. 241 - e di essa sono state evidenziate le criticità in chiave di gettito fiscale e dimensionati i negativi effetti in chiave di fiscalità. E' stata, quindi, analizzata la riforma introdotta con gli artt. 10 e 31, rispettivamente dei DD.LL. n. 78 del 2009 e n. 78 del 2010, e sottolineata la positività dei ritorni, sia in termini numerici che di bilancio, originati dai correttivi introdotti.</p> <p>Sono state, infine, formulate proposte di modifica normativa – recanti più stringenti regole di accesso alla compensazione – corroborate da un raccomandato miglioramento dell'azione di controllo da parte dell'Agenzia delle entrate.</p> <p>Per queste ragioni, nella prospettiva di un efficientamento del sistema, ma anche nell'ottica di una migliorata equità fiscale, l'indagine ha prospettato una coordinata gamma di correttivi articolati. In particolare, si raccomanda:</p>	<p>L'Agenzia delle Entrate⁵² ha prodotto un'analitica relazione nella quale, peraltro, non vengono rappresentate le misure consequenziali adottate. Si tratta, infatti, di una sorta di "memoria aggiuntiva" che non aggiunge alcun elemento significativo ai fini di un'eventuale modifica delle valutazioni e delle raccomandazioni formulate dalla Corte.</p>
<p>a) L'introduzione di una disciplina dell'istanza di compensazione conforme alla più ampia e garantistica procedura prevista per il rimborso IVA, stabilendo corrispondenti regole fidejussorie ed introducendo vincoli paritetici rispetto a quelli indicati al comma 7, art. 38 - bis, D.P.R. 26 ottobre 1972 n. 633</p>	<p>a) Al riguardo, l'Agenzia delle entrate rappresenta che un processo di omologazione tra le istanze di rimborso e le istanze di utilizzo in compensazione del credito IVA è stato avviato con il D.L. n. 78/2009 che prevede nuove regole in merito alla presentazione della dichiarazione IVA, alla presentazione della richiesta del rimborso IVA e alle procedure e termini per l'utilizzo in compensazione ex articolo 17 del D. Lgs. 241/1997 dei crediti IVA.</p> <p>In particolare, l'art. 10 del D.L. n. 78/2009 ha introdotto l'obbligo di preventiva presentazione della dichiarazione annuale o dell'istanza trimestrale, per i contribuenti che intendono compensare crediti IVA per importi superiori a 10.000 euro annui¹, ora 5.000 euro annui in base a quanto previsto dell'articolo 8 del D.L. n. 16/2012.. 241/1997 dei crediti IVA. Dal 1° febbraio 2010, pertanto, le istanze di rimborso e compensazione sono state uniformate nei modelli e nei tempi di presentazione: i crediti infrannuali sono utilizzati in compensazione o chiesti a rimborso mediante la preventiva presentazione del modello TR, mentre i crediti annuali sono utilizzati in compensazione o chiesti a rimborso mediante la preventiva presentazione della dichiarazione IVA annuale presentata anche in modo autonomo rispetto al modello Unico. La stessa norma ha previsto, inoltre, l'obbligo di utilizzare esclusivamente i servizi telematici messi a disposizione dall'Agenzia delle Entrate (Entratel e Fisconline) per la trasmissione delle deleghe di pagamento mod. F24 contenenti compensazioni di crediti IVA.</p>

⁵² Nota dell'Agenzia delle Entrate-Direzione Centrale Amministrazione, Pianificazione e Controllo prot. n. 70196 del 22 maggio 2014



	<p>Si segnala, inoltre, che a partire dal 1° gennaio 2010 l'utilizzo in compensazione di crediti annuali per importi superiori a 15.0002 euro è subordinato all'apposizione del visto di conformità. In alternativa la dichiarazione è sottoscritta, oltre che dai soggetti di cui all'articolo 1, comma 4, del regolamento di cui al D.P.R. n. 322/1998, dai soggetti di cui all'articolo 1, comma 5, del medesimo regolamento, relativamente ai contribuenti per i quali è esercitato il controllo contabile di cui all'articolo 2409-bis del Codice Civile.</p> <p>Riguardo poi alla necessità che anche per le compensazioni siano prestate garanzie alle medesime condizioni previste per i rimborsi dall'articolo 38-bis del D.P.R. n. 633/1972, si rappresenta quanto segue. Premesso che a tal fine è necessario uno specifico intervento normativo, pare opportuno evidenziare che la situazione di crisi che stanno affrontando le imprese italiane, sempre più spesso impedisce loro di procurarsi le garanzie necessarie per ottenere i rimborsi IVA, e ciò potrebbe comportare l'impossibilità di utilizzare i crediti IVA, con la conseguenza di violare anche il principio di neutralità dell'imposta sul valore aggiunto.</p> <p>Si rappresenta altresì che la Commissione Europea ha aperto nei confronti dell'Italia il procedimento n. 2013/4080 anche per l'onerosità del processo dei rimborsi IVA laddove è previsto un obbligo generalizzato di prestazione di garanzie.</p>
<p>b) Il miglioramento della qualità dei visti di conformità, su un generalizzato utilizzo della reintrodotta lista clienti e fornitori - per consentire all'Amministrazione finanziaria di verificare la fondatezza del credito d'imposta dichiarato.</p>	<p>b) Con l'apposizione del visto o della firma il professionista attesta di aver svolto sulla richiesta di utilizzo in compensazione del credito annuale alcuni dei controlli che usualmente vengono effettuati dagli uffici in fase di controllo dei rimborsi.</p>
<p>c) La reintroduzione di una regola autorizzatoria corrispondente alle prescrizioni già sancite con il c. 30, art. 1, I. 27 dicembre 2006, n. 296, abrogata dal c. 3, art. 16, d.l. 29 novembre 2008, n. 185.</p>	<p>c) In riferimento all'opportunità di ripristinare la regola autorizzatoria suindicata, l'Agenzia delle entrate, senza esprimere pareri, riprende le osservazioni già manifestate con riferimento alla proposta di cui al punto 1, sottolineando come la funzione cautelatrice recata dal c. 30, art. 1, 1. n. 296/2006, poi abrogato, sia stata, comunque, assorbita dall'introduzione delle norme richiamate al cennato punto 1, norme che, anzi, si qualificano come "più specifiche e razionali dal punto di vista gestionale".</p> <p>In esito alla corrispondenza delle suindicate valutazioni dell'Agenzia, rispetto agli effettivi ritorni in chiave di cautela e di gettito erariali, si richiama quanto innanzi sottolineato e quanto analiticamente argomentato nella relazione istruttoria dalla quale emerge una indiscutibile permanenza di comportamenti "abusivi".</p>
<p>d) L'estensione del vincolo del visto di conformità alle compensazioni di importo anche inferiore ai 15.000 Euro.</p>	<p>d) Avuto riguardo alla proposta di estendere il visto di conformità alle compensazioni di importo anche inferiore ai 15.000 Euro, l'Agenzia delle entrate non esprime alcun parere limitandosi a rammentare la necessità di uno specifico intervento normativo che solo può legittimare l'introduzione della modifica.</p>



<p>e) In termini di bilancio, recupero di funzionalità ed equilibrio nei rapporti finanziari e superamento, in prospettiva futura, delle contabilità speciali (c.s.).</p>	<p>e) In ordine all'individuato tema, l'Agenzia delle entrate evidenzia come gli scompensi, evidenziati dall'istruttoria tra stanziamenti annuali sul capitolo 3814 e corrispondenti impieghi per la via della c.s. 1778, siano originati dalla circostanza in forza della quale lo stanziamento è necessariamente definitivo in tempi anticipati rispetto agli effettivi impieghi, per cui, prudentemente, appare necessario, di volta in volta, attrezzare la fonte da cui attingere (cap. 3814) in misura superiore rispetto alle necessità dell'attingimento effettivo (c.s. 1778). Per quanto attiene, poi, al permanere delle contabilità speciali rispetto a quanto segnalato in sede istruttoria - ove si fa riferimento a prescrizioni normative volte ad un riesame dell'aspetto normativo vigente tenuto conto delle forme anomale e non condivisibili di utilizzo di esse - secondo, peraltro, ripetuti orientamenti della Corte dei conti - l'Agenzia si esprime, questa volta valutando, come segue: "...l'esigenza di ripartire quotidianamente il gettito... implica la necessità di disporre di uno strumento flessibile, come la contabilità speciale, in luogo delle tradizionali procedure di spesa del bilancio dello Stato".</p>
<p>f) Adeguamento del sistema telematico di gestione dei modelli F24, al fine di consentire un collegamento orizzontale tra crediti utilizzati e debiti pagati.</p>	<p>f) In merito, l'Agenzia delle entrate segnala che l'attuale configurazione del sistema F24 non appare carente in quanto le entrate sono registrate analiticamente ed i crediti utilizzati in compensazione sono identificati, puntualmente, in base a tipologia e natura attraverso specificazioni di codici e parametri. Sul punto la Corte non può non sottolineare che le considerazioni manifestate riportano, senz'altro, l'attuale assetto, ma questo non riflette la realtà del sistema compensativo.</p>
<p>g) Evoluzione dell'attività ispettiva.</p>	<p>g) L'Agenzia ribadisce il proprio impegno e segnala come attualmente sia allo studio una specifica attività di recupero dei crediti IVA utilizzati indebitamente in compensazione.</p>



"GESTIONE DEI PROGETTI DI INNOVAZIONE INDUSTRIALE A CARICO DEL FONDO PER LA COMPETITIVITÀ E LO SVILUPPO DI CUI ALLA LEGGE N.296/06, ART.1, COMMA 842 (CAP.7342 E 7445 DEL MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO)"

(Deliberazione n. 12/2013/G relatori Cons. Chiarotti - Cons. Martelli)

OSSERVAZIONI DELLA CORTE	RISPOSTE E COMPORAMENTI DELLE AMMINISTRAZIONI
<p>L'indagine sulla gestione dei Progetti di innovazione industriale - la cui gestione è intestata al Ministero dello sviluppo economico - ha dato conto di un'attuazione assai limitata, tale da far dubitare della funzionalità dello strumento ai fini prefissati di accrescimento della competitività del sistema imprenditoriale nazionale. Le criticità più significative sono rappresentate dai tempi molto lunghi occorsi per giungere all'emanazione dei decreti di concessione (23-25 mesi in media), dalla poca stabilità dei programmi (soggetti a frequenti variazioni, anche prima del decreto di concessione, e proroghe), dalla scarsità delle erogazioni richieste e dal sensibile disallineamento tra dato tecnico e amministrativo dello stato di avanzamento dell'attuazione. Scarsa tempestività è stata anche riscontrata nel processo di nomina dei Technical Officer, figure di riferimento preposte alla valutazione tecnico scientifica di variazioni, proroghe e rendicontazioni.</p> <p>In considerazione delle problematiche emerse, la Corte segnala l'esigenza che si provveda al più presto a:</p>	<p>Il Ministero dello Sviluppo Economico⁵³ ha inviato un'ampia relazione corredata da numerosi allegati il cui esame ha evidenziato quanto segue:</p>
<p>a) Verificare lo stato dei progetti. Si è, infatti, constatato che nell'ambito dei tre progetti attivati solo 3 programmi sono stati completati, è stato erogato solo il 3% delle risorse impegnate, sono andate in perenzione oltre 660.000 euro.</p>	<p>a) E' stata effettuata la ricognizione dello stato dei progetti al 30 giugno 2014. Questo il quadro emerso: il 75% dei progetti è arrivato a decretazione, l'avanzamento amministrativo risulta accelerato, la sproporzione tra rendicontato (98%) e erogato (33%) permane, ma in riduzione dal 2013 e probabile allineamento entro il 2014.</p>
<p>b) Valutare l'effettivo interesse alla prosecuzione delle iniziative e delle prospettive di realizzazione, tenuto conto delle risorse finanziarie disponibili e della relativa capacità di spesa.</p>	<p>b) In esito ad apposito interpello, 130 su 141 beneficiari hanno dichiarato di avere interesse alla conclusione del programma.</p>
<p>c) Assicurare un'attività di stringente monitoraggio e indirizzo da parte dei T.O. affinché l'avanzamento dei progetti proceda significativamente.</p>	<p>c) I maggiori controlli tecnici introdotti dal D.M. del maggio 2012 hanno agevolato un corretto avanzamento dei progetti, il continuo mutamento dell'assetto della <i>governance</i> dello strumento ha comunque pregiudicato l'adozione di regole di gestione dei bandi efficienti.</p>
<p>d) Procedere nell'attivazione di misure di sostegno al credito ai progetti.</p>	<p>d) Scarsa è stata la richiesta di accesso ai finanziamenti. Evidentemente la tematica dell'accesso al credito non è rilevante.</p>
<p>e) Intensificare l'azione di stimolo, indirizzo e controllo nei confronti di INVITALIA, nel quadro di piani di attività annuali tempestivamente emanati ed approvati.</p>	<p>e) Sono stati approvati i piani delle attività 2013 e 2014. Sono state acquisite le relazioni semestrali sull'avanzamento dei programmi, decidendosi peraltro ad effettuare il monitoraggio trimestralmente. E' proseguita l'attività della Commissione congiunta DGIAI - Invitalia, interessata soprattutto alla verifica delle rendicontazioni.</p>

⁵³ Nota del Ministero dello Sviluppo Economico prot. n.37141 del 30 luglio 2014.



"DESTINAZIONE E GESTIONE DEL 5 PER MILLE DELL'IRPEF"	
<i>(Deliberazione n. 14/2013/G - relatore Cons. Mezzera)</i>	
OSSERVAZIONI DELLA CORTE	RISPOSTE E COMPORAMENTI DELLE AMMINISTRAZIONI
<p>L'indagine ha affrontato, tenuto conto della novità dell'istituto, le modalità di gestione del 5 per mille, per individuare gli elementi di debolezza della normativa e della sua applicazione e le eventuali responsabilità dei molti soggetti coinvolti. Ciò anche al fine di accertare la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutandone, altresì, costi, modi e tempi. Interessati dall'indagine sono stati: la Presidenza del Consiglio dei Ministri; il Ministero dell'interno; il Ministero dell'economia e delle finanze; il Ministero del lavoro e delle politiche sociali; il Ministero della salute; il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca; il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo; l'Agenzia delle entrate; il Comitato olimpico nazionale italiano; l'Associazione nazionale comuni italiani; l'Istituto per la finanza e l'economia locale; l'Associazione italiana fundraiser; la Conferenza permanente delle associazioni, federazioni e reti di volontariato; il Coordinamento nazionale dei centri di servizio per il volontariato; il Forum nazionale del terzo settore; l'Istituto italiano della donazione; il Consiglio nazionale dei dottori commercialisti ed esperti contabili e la Consulta nazionale dei Centri di assistenza fiscale.</p> <p>In particolare, è emerso quanto segue:</p>	<p>La relazione ha suscitato il forte interessamento di tutte le Amministrazioni coinvolte nell'indagine e da molte delle Associazioni che sono state sentite dal magistrato relatore.</p> <p>Si segnala in primis che il Ministero del lavoro e delle politiche sociali nel comunicare le misure adottate ha reso noto che: <i>"a seguito della predisposizione da parte del Governo delle c.d. Linee guida per la riforma del terzo settore, presentate il 13 maggio u.s., che si intendono prodromiche alla predisposizione di un disegno normativo di revisione complessiva degli assetti che disciplinano il settore, per il quale l'istituto in parola è una fondamentale fonte di finanziamento, questa Direzione generale ha veicolato all'attenzione degli uffici di diretta collaborazione del Ministro i punti derivanti dalle osservazioni di codesta Corte, con nota n. 6135 del 29 maggio u.s., evidenziando, in particolare, le raccomandazioni di cui alla delibera n. 14/2013/G che non trovano già un primo riferimento nelle Linee guida governative. Peraltro, la tipologia di strumento normativo che il Governo intende adottare, ossia un disegno di legge delega, non consente di particolareggiare eccessivamente le proposte nella prima fase dell'intervento, richiedendo che solo in sede di disposizioni attuative si proceda a definire compiutamente tutti gli aspetti della riforma."</i>⁵⁴</p> <p>E' convinzione del Coordinamento nazionale dei centri di servizio per il volontariato che <i>"le amministrazioni pubbliche debbano compiere un maggior sforzo per rendere evidenti i casi negativi - quanto quelli positivi- nell'espletamento delle loro funzioni di controllo"</i>⁵⁵.</p> <p>Di seguito si riportano i passaggi più significativi delle comunicazioni rese e le misure adottate in relazione alle raccomandazioni formulate nella relazione, tralasciando gli ulteriori elementi di conoscenza comunicati, cui è stata data adeguata evidenza nella deliberazione n. 14/2014/G.</p>
<p>a) Spetta al legislatore valutare se proseguire, per l'avvenire, nell'esperienza del 5 per mille. Tuttavia, in caso di scelta positiva, si avverte l'esigenza della stabilizzazione dell'istituto, al fine di attribuirgli quei connotati di efficienza che solo una normativa organica e non precaria può garantire.</p>	<p>a) Il Ministero dell'economia e delle finanze condivide <i>"le osservazioni formulate in merito alla necessità che, qualora il legislatore intenda continuare nel tempo l'esperienza del 5 per mille, si arrivi ad una 'stabilizzazione dell'istituto'. Si deve, tuttavia, segnalare che una scelta legislativa in tal senso va adeguatamente supportata dall'individuazione di una copertura finanziaria 'a regime' per le risorse che si intendono destinare all'istituto medesimo."</i>⁵⁶</p>

⁵⁴ Nota del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali prot. n. 7481 del 9 luglio 2014.

⁵⁵ E-mail Comunicazione e coordinamento Nazionale dei Centri di Servizio per il Volontariato prot. Corte n. 3815 del 17 luglio 2014.

⁵⁶ Nota del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato n. 12810 del 13 febbraio 2014.



<p>b) Tale riforma dovrebbe definirne i caratteri fondamentali, individuando i soggetti beneficiari, da inserirsi in elenchi stabili, anche al fine di eliminare la necessità di procedere annualmente all'iscrizione, essendo tale adempimento oneroso sia per gli enti che per le amministrazioni chiamate ai controlli.</p>	<p>b) Il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca "ha fornito ulteriori argomenti di assistenza all'utenza, accelerando la procedura di iscrizione con l'acquisizione dello statuto su supporto informatico (dvd), teso ad eliminare il cartaceo. In attesa di definire e stabilizzare la predetta procedura, questa amministrazione sta studiando una modalità per l'eliminazione di tutta la documentazione cartacea, in modo da poter acquisire tutti i documenti (...) in formato digitale. Constatate, inoltre, le criticità susseguenti ai ritardi di assegnazione delle risorse, che avvengono dopo circa due anni dalla conclusione della pubblicazione degli elenchi, è stato inserito, nell'istanza di iscrizione, il campo del codice iban o conto tesoreria, teso a migliorare e ridurre i tempi di attesa per l'accredito delle somme spettanti."⁵⁷</p>
<p>c) Al fine di garantire la piena esecuzione della volontà e della libera scelta dei contribuenti, andrebbe eliminato il tetto di spesa, in maniera tale che l'attribuzione del 5 per mille dell'Irpef non si traduca in una percentuale, di fatto, minore. Se ciò non fosse possibile, al tetto di spesa sarebbe, comunque, preferibile una riduzione della percentuale attribuibile. Infatti, è grave che il patto tra lo Stato e i contribuenti venga sistematicamente violato, analogamente a quanto accade per la quota dell'8 per mille di competenza statale, che viene, spesso, dirottato su altre finalità rispetto a quelle indicate.</p>	<p>c) Sul punto concorda il Ministero dell'economia e delle finanze secondo il quale "L'auspicata eliminazione del 'tetto di spesa' alle risorse da erogare è sicuramente conforme alla volontà del contribuente manifestata con la scelta della destinazione del 5 per mille. Anche in questo caso, però, nel rinviare ad una valutazione politica, non possono disconoscersi gli effetti peggiorativi di una eventuale scelta in tal senso sugli equilibri di finanza pubblica e, quindi, la necessità di reperire una idonea copertura finanziaria."⁵⁸</p>
<p>d) Al fine della razionalizzazione dell'istituto, potrebbe prevedersi l'aumento della soglia minima di contributo sotto la quale questo non sia attribuito.</p>	<p>d) Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali riferisce che "la proposta è stata veicolata agli uffici di diretta collaborazione con nota n. 6135 del 29 maggio u.s., rappresentando l'opportunità di "stabilire soglie minime, al di sotto delle quali il diritto alla percezione del contributo cede a ragioni di economicità ed efficienza (attualmente, la soglia minima è di 12 euro; cifra non significativa per l'ente, ma inferiore al costo che il pagamento comporta per le casse dello Stato)."⁵⁹ Secondo il Ministero dell'interno, "l'ipotesi di un aumento della soglia minima sotto il quale l'importo del 5 per mille non debba essere attribuito potrebbe rappresentare una scelta opportuna. Per quanto riguarda i contributi che eroga questa Direzione centrale in favore dei comuni, ci sono risorse anche di entità molto modesta, per cui risulta obiettivamente impossibile che l'ente destinatario di quelle somme possa soddisfare, anche in minima parte, le proprie esigenze di politiche sociali in favore di quella parte della collettività amministrata che si trova in stato di bisogno. L'attribuzione di questi contributi di entità minima si risolve in una dispersione di risorse che se, invece, fossero indirizzate verso enti che presentino obiettivamente maggiori criticità sociali potrebbero rappresentare un significativo aiuto per le collettività più bisognose."⁶⁰</p>

⁵⁷ Nota del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca prot. n. 12583 del 4 giugno 2014.

⁵⁸ Nota n. 12810 del 13/2/2014 del Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

⁵⁹ Nota del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali prot. n. 7481 del 9 luglio 2014.

⁶⁰ Nota del Ministero dell'Interno -Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali- prot. n. 76226 del 7/7/2014.



	<p>Per il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, è necessario istituire "un meccanismo tale da evitare la dispersione eccessiva degli importi oggetto del beneficio, creando fondi unici per aree omogenee".⁶¹</p> <p>Per il Ministero della salute, al "fine della razionalizzazione dell'istituto del 5 per mille per la ricerca sanitaria, sembra essere necessaria una soglia minima di attribuzione dei fondi, superiore a quanto attualmente stabilito. Ciò perché l'erogazione di contributi minimi (si veda, ad esempio, l'Isfol, che, nel 2012, ha percepito soltanto 472 euro) è assolutamente incompatibile con la predisposizione (e la realizzazione) di adeguati progetti di ricerca sanitaria (anche in cofinanziamento). Di fatto, si ritiene che tale limite potrebbe essere coerente con una soglia di non meno di 15.000 euro. Ciò non solo comporterebbe un notevole risparmio dei tempi procedurali di erogazione del beneficio stesso (evitando di attribuire somme insignificanti), non solo eviterebbe istruttorie lunghe e dispendiose su rendicontazioni di progetti dall'importo minimo, ma, soprattutto, si eviterebbe di erogare benefici senza alcuna possibilità di impiego per i fini cui, in teoria, sono destinati. In questo modo, non si farebbe altro che interpretare la volontà del cittadino, che mai potrebbe pensare che il suo contributo rimanga, se attribuito ad alcune strutture, praticamente inutilizzato (e non rendicontato)."⁶²</p> <p>Il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo afferma che "l'aumento della soglia minima di contributo sotto la quale questo non sia attribuito potrebbe essere contenuto nello schema del nuovo D.P.C.M. di pertinenza del Ministero (...)"⁶³</p>
<p>e) Spetta al legislatore, inoltre, stabilire l'opportunità di trovare adeguati strumenti di riequilibrio –come, per esempio, fissare una soglia in alto, oltre la quale gli enti perdano il beneficio della ripartizione delle quote inoptate- per garantire il soddisfacimento di bisogni che stentano a trovare adeguata rappresentanza, pur nella salvaguardia della libertà di scelta dei contribuenti.</p>	<p>e) Secondo il Ministero dell'interno, l'attribuzione delle risorse "attraverso forme di partecipazione diretta dei cittadini alla scelta del 5 per mille potrebbe diversamente articolarsi, consentendo di operare quelle scelte con l'accorgimento di far confluire le risorse in un fondo, al fine di redistribuirle in base alle reali necessità dei comuni, indipendentemente dal luogo di residenza del cittadino. Sotto tale profilo, potrebbe realizzarsi una maggiore perequazione delle somme in menzione, spalmando le stesse utilizzando parametri modellati sulle maggiori criticità in campo sociale che i comuni obiettivamente sono chiamati a fronteggiare. L'intervento di un organo di più ampia dimensione che possa fungere da ente coordinatore ed indirizzare le risorse, redistribuendole obiettivamente attraverso indicatori che rilevino le necessità dei comuni, sembra il percorso più adeguato per giungere a soluzioni che tengano conto anche di situazioni emergenti dovute all'attuale crisi economica. (...)In tale ottica, questa Direzione centrale potrebbe fornire il proprio contributo e rispondere a quella evidenziata necessità di coordinamento, con l'attribuzione delle risorse in favore dei comuni, affinché vengano assegnate in modo più adeguato alle segnalate</p>

⁶¹ Nota del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca prot. n. 12583 del 4 giugno 2014.

⁶² Nota del Ministero della Salute prot. n. 3357 dell'8 luglio 2014.

⁶³ Nota del Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo prot. n. 2159 del 10 luglio 2014.



	<p>esigenze dei medesimi enti. Ciò potrebbe rilevarsi una soluzione più rispondente al raggiungimento degli scopi sociali, evitando forme di parcellizzazione delle risorse informate unicamente al luogo di residenza dei cittadini.”⁶⁴</p>
<p>f) Risulta necessaria una diffusione più rapida e trasparente dei dati sulle scelte dei contribuenti e, soprattutto, un’attribuzione più sollecita delle somme spettanti ai beneficiari. La pubblicazione degli elenchi completi degli importi spettanti è connessa alla trasmissione delle dichiarazioni dei redditi. La necessità di attendere i termini per la presentazione delle dichiarazioni integrative comporta l’allungamento dei tempi per la determinazione degli importi definitivi. Per ridurli, potrebbe essere previsto di procedere solo sulla base delle dichiarazioni tempestivamente presentate.</p>	<p>f) Secondo l’Agenzia delle entrate, per “realizzare la riduzione dei tempi, si dovrebbe procedere al calcolo per la determinazione degli importi soltanto sulla base delle dichiarazioni dei redditi tempestivamente presentate, senza considerare le variazioni contenute nelle dichiarazioni integrative, inviate entro il termine previsto per la presentazione della dichiarazione dei redditi relativa al periodo d’imposta successivo. Al riguardo, si rappresenta che, per la destinazione volontaria del 2 per mille dell’Irpef, è stato espressamente previsto –art. 12, c. 2 bis del d.l. n. 149/2013, conv., con mod., dalla l. n. 13/2014– che, ai fini della ripartizione delle risorse destinate dai contribuenti, non si tiene conto delle dichiarazioni dei redditi tardive, integrative e/o correttive, presentate ai sensi dell’art. 2, cc. 7, 8 e 8 bis, del regolamento di cui al d.P.R. n. 322/1998. Pertanto, per dare seguito alla raccomandazione in argomento, si dovrebbe introdurre analoga previsione ai fini della destinazione del contributo del 5 per mille, attraverso l’eventuale modifica delle vigenti disposizioni contenute del d.P.C.M. 23 aprile 2010.”⁶⁵</p> <p>Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali afferma che, fra le sue proposte formulate, “da adottarsi nell’ambito della revisione generale, una riguarda l’eliminazione del cd. ‘inoptato’, prevedendo che il cittadino sia chiamato ad individuare direttamente il soggetto beneficiario, senza limitarsi ad indicare una tipologia di soggetti (il che condurrebbe alla necessità di allungare i tempi per ripartire tale quota ‘indivisa’ e, d’altra parte, priverebbe i cittadini che si avvalsero di tale possibilità della conoscenza diretta e immediata del soggetto beneficiario, riducendo, quindi, il legame fondamentale tra beneficiante e beneficiario e l’interesse del primo a ‘controllare’ anche successivamente l’operato del secondo).”⁶⁶</p> <p>Anche il Ministero della salute auspica “una diffusione più rapida degli elenchi e dei dati sulle scelte (...), perché renderebbe più vicino al momento della dichiarazione dei redditi la erogazione del beneficio.”⁶⁷</p> <p>Il Ministero dell’interno puntualizza che “i tempi di erogazione delle risorse in favore dei comuni ... sono immediati. Gli elementi indispensabili sono forniti dal Ministero dell’economia e delle finanze e riguardano: l’elenco degli enti, l’importo spettante a ciascun comune avente diritto e la disponibilità dei fondi necessari. E’ la fase precedente che risulta condizionata da tempi che vedono coinvolti il predetto dicastero finanziario e l’Agenzia delle entrate.</p>

⁶⁴ Nota del Ministero dell’Interno-Dipartimento per gli Affari Interni e territoriali- prot. n. 55600 del 27 maggio 2014.

⁶⁵ Nota Agenzia delle Entrate prot. n. 88105 del 2 luglio 2014.

⁶⁶ Nota del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali prot n. 7481 del 9 luglio 2014.

⁶⁷ Nota del Ministero della Salute prot. n. 3357 dell’8 luglio 2014.



	<p><i>In linea di massima, - prosegue il Ministero dell'interno- i pagamenti in favore dei comuni avvengono dopo tre anni dalla dichiarazione dei redditi da parte dei cittadini. Successivamente all'attribuzione delle somme, gli enti locali sono tenuti ad utilizzarli entro un anno dall'assegnazione. Infatti, il procedimento di rendicontazione viene stabilito entro un anno dal ricevimento dei fondi da parte dei comuni. Se le somme non sono utilizzate, gli enti sono tenuti al riversamento al bilancio dello Stato.</i>⁶⁸</p> <p>Il Coordinamento nazionale dei centri di servizio per il volontariato suggerisce, "come termine, l'ultimo giorno entro il quale è possibile presentare la dichiarazione dei redditi prima che si passi da 'ritardata presentazione della dichiarazione' a 'omessa presentazione della dichiarazione'; la data in questione è il 29 dicembre di ogni anno."⁶⁹</p>
<p>g) La concentrazione dei pagamenti in capo ad un'unica struttura potrebbe portare alla contrazione dei tempi di attesa dell'erogazione, evitando inutili passaggi procedurali.</p>	<p>g) Secondo il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, deve "evidenziarsi il carattere politico di tale scelta. A livello attuativo, invece, una velocizzazione dei pagamenti e delle procedure potrebbe conseguire da misure di semplificazione, da adottarsi con provvedimenti di natura regolamentare (comunque, segnalati agli uffici di diretta collaborazione), quali l'eliminazione della possibilità per i beneficiari di riscuotere, in caso di importi ridotti, mandati in contanti presso la Banca d'Italia, l'obbligatorietà per gli enti di dotarsi di un indirizzo di posta certificata, ecc."⁷⁰</p> <p>Il Ministero dell'interno afferma che, "per quel che riguarda le somme che eroga questa Direzione centrale, si rappresenta che solo questa Direzione centrale possiede la struttura amministrativo-informatica adeguata per attribuire a tutti i comuni le risorse loro spettanti, con accreditamento contestuale nei conti di tesoreria degli stessi."⁷¹</p> <p>Il Ministero della salute afferma che la "materiale erogazione dei benefici decentrata presso le singole amministrazioni comporta, inevitabilmente, un allungamento dei tempi. D'altra parte, dal momento che le singole amministrazioni hanno l'onere di controllare le rendicontazioni annuali, le quali condizionano, a loro volta, le erogazioni degli stessi benefici, a parere della scrivente sembra opportuno mantenere le erogazioni decentrate."⁷²</p> <p>L'Istituto italiano della donazione auspica, al contrario, "la creazione di un'unica struttura erogativa, che possa garantire una maggiore e reale tempestività dei pagamenti, con la possibilità, a posteriori, che ogni singola amministrazione possa essere titolata a chiedere eventuali delucidazioni in merito."⁷³</p>

⁶⁸ Nota del Ministero dell'Interno-Dipartimento per gli Affari Interni e territoriali- prot. n. 76226 del 7 luglio 2014.

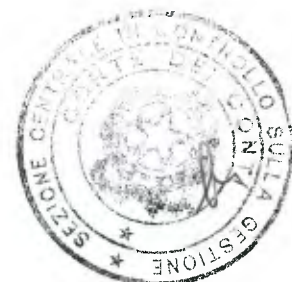
⁶⁹ E-mail Comunicazione e coordinamento Nazionale dei Centri di Servizio per il Volontariato prot. Corte n. 3815 del 17 luglio 2014.

⁷⁰ Nota del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali prot. n. 7481 del 9 luglio 2014.

⁷¹ Nota del Ministero dell'Interno-Dipartimento per gli Affari Interni e territoriali- prot. n. 76226 del 7 luglio 2014.

⁷² Nota del Ministero della Salute prot. n. 3357 dell'8 luglio 2014.

⁷³ Nota Istituto Italiano Donazione prot. Corte n.3645 dell'8 luglio 2014.



<p>h) Seppure il proliferare delle organizzazioni beneficiarie esprima la frammentazione dei bisogni della società contemporanea, si impone una più rigorosa selezione delle stesse, al fine di non disperdere risorse per fini impropri. In relazione, si riferisce di casi di fondazioni legate a formazioni politiche, di associazioni di categorie professionali (notai, avvocati, militari, ecc.) e di altre categorie di beneficiari difficilmente compatibili con la ratio dell'istituto. Fra l'altro, l'attribuzione delle risorse in base alla stretta capacità contributiva fa sì che le organizzazioni che possono raccogliere il favore di optanti abbienti ottengano, anche con un basso numero di scelte, somme assai rilevanti. Notevole anche il numero di enti con un numero di scelte minime, anche di sola una o due. Peraltro, alcuni di questi riescono a ottenere importi rilevanti, per il fatto di essere sostenuti da contribuenti assai facoltosi.</p> <p>Ciò può produrre effetti distorsivi del sistema, rischiando di piegare un istituto di rilevanza sociale a finalità egoistiche e personali. D'altronde, il notevole e costoso lavoro di controllo della rendicontazione risulta, almeno finora, poco proficuo: una più rigorosa selezione degli enti risulterebbe, probabilmente, più utile per assicurare una più razionale allocazione delle risorse. E' nota, infatti, nel non profit, la presenza di normali attività imprenditoriali solo per ragioni di convenienza fiscale.</p>	<p>h) Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali sottolinea che l'istanza è presente "nelle Linee guida governative, che ne testimonia, peraltro, il carattere di decisione politica 'a monte', dato che potrebbe essere intesa come una limitazione delle possibilità di scelta del contribuente. Le Linee guida pongono, preliminarmente, una questione fondamentale, quella, cioè, di una revisione complessiva dei requisiti sostanziali degli enti no profit (anche introducendo una limitazione alle loro attività) e, conseguentemente, una 'selezione' di soggetti meritevoli di beneficiare delle risorse del 5 per mille che mantenga validità nel corso degli anni (c.d. stabilizzazione dei beneficiari). Questo porterebbe, sicuramente, ad una velocizzazione delle procedure annuali preliminari all'individuazione della quota di contributo, consentendo di concentrare le verifiche da parte dell'Agenzia delle entrate sull'ex post. Darebbe modo, inoltre, agli enti inseriti 'stabilmente' negli elenchi dei beneficiari di poter programmare con anticipo le attività da finanziare con gli introiti del 5 per mille, evitando di dover utilizzare entro breve tempo quantità significative di risorse in maniera estemporanea e, di conseguenza, non efficiente."⁷⁴</p> <p>Il Ministero dell'interno puntualizza che "le risorse assegnate ai comuni da questa Direzione centrale, pur essendo destinate a finanziare interventi in ambito sociale, affluiscono nei bilanci comunali. La loro materiale utilizzazione è devoluta a scelte politiche adottate in sede locale. Il controllo viene eseguito da parte di questa Direzione centrale solo nel caso in cui l'importo attribuito sia superiore a euro 20.000 ed in base ai rendiconti trasmessi dai comuni entro l'anno di assegnazione delle cennate risorse."⁷⁵</p> <p>L'Istituto italiano della donazione "concorda con la proposta di creare un sistema di analisi della trasparenza ed efficienza delle organizzazioni non profit, sia preventivo, sia consuntivo (...) Infatti, il sistema non prevede un'effettiva verifica sul campo dei beneficiari, contribuendo a dare una sensazione di scarsa trasparenza."⁷⁶</p>
<p>i) Aiuterebbe, in tal senso, una riforma del terzo settore, che permettesse la riunione, in una sola anagrafe, degli albi, degli elenchi e dei registri attualmente in vigore ed una più penetrante capacità di controllo delle singole amministrazioni competenti sulle iscrizioni e sulle cancellazioni. Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali propone di predisporre un progetto articolato, "per consentire, innanzitutto, un controllo sui registri provinciali e regionali da parte delle articolazioni della Direzione generale competenti in materia di onlus, volontariato e associazionismo, ovvero per incidere con un nuovo assetto normativo, tenuto conto che l'unico registro nazionale tenuto dal Ministero cui si iscrivono possibili destinatari del 5 per mille è quello delle associazioni di promozione sociale."</p>	<p>i) Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali afferma che, "nelle Linee guida governative, è prevista l'unificazione dei registri del volontariato e la razionalizzazione delle modalità di iscrizione ai registri dell'associazionismo; nella bozza di d.d.i. delega trasmessa alla Direzione, sono previste la riorganizzazione dei sistemi di registrazione degli enti e la previsione di un registro unico di settore."⁷⁷ Per perfezionare il coordinamento e potenziare lo scambio di flussi informative tra i ministeri e l'Agenzia, al fine del lavoro di verifica della rendicontazione, "sono in corso incontri con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali volti alla definizione delle modalità per la gestione dello scambio di informazioni."⁷⁸</p>

⁷⁴ Nota del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali prot. n. 7481 del 9 luglio 2014.

⁷⁵ Nota del Ministero dell'Interno-Dipartimento per gli Affari Interni e territoriali- prot. n. 76226 del 7 luglio 2014.

⁷⁶ Nota Istituto Italiano Donazione prot. Corte n.3645 dell'8 luglio 2014.

⁷⁷ Nota del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali prot. n. 7481 del 9 luglio 2014.

⁷⁸ Nota Agenzia delle Entrate prot. n. 88105 del 2 luglio 2014



	<p>L'Istituto italiano della donazione auspica una riforma del terzo settore che <i>"preveda la riunione, in una sola anagrafe, di albi, elenchi e dei registri attualmente in vigore."</i>⁷⁹</p> <p>Il Coordinamento nazionale dei centri di servizio per il volontariato, in merito alla previsione di un unico registro nazionale, suggerisce <i>"che le funzioni di controllo non siano esclusivamente in capo al singolo Ministero, ma che possano coinvolgere le amministrazioni locali che, da anni, hanno, a diverso titolo, maturato competenze in tal senso."</i>⁸⁰</p> <p>La Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli affari regionali, le autonomie e lo sport, assicura di voler perseguire <i>"l'obiettivo di accelerare la tempistica e migliorare la complessiva percezione dell'azione amministrativa da parte dello Stato, rendendo sistematico l'interscambio dei dati in un formato immediatamente utilizzabile"</i> con l'Agenzia delle entrate.</p> <p>Anche l'attività di coordinamento con il Coni è stata sviluppata, consentendo, nel 2014, <i>"di rilevare criticità riguardo la natura giuridica degli enti, l'iscrizione al registro nazionale delle associazioni e la permanenza del possesso dei criteri per l'accesso al beneficio."</i> Sono, infine, state individuate condizioni per una più sinergica collaborazione tra Coni ed Agenzia delle entrate, attraverso la possibilità che il Coni richieda all'Agenzia <i>"di verificare, già al momento della presentazione della dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà (...), la natura giuridica di tutte le associazioni che hanno presentato istanza, in modo da effettuare un primo screening dei soggetti richiedenti il beneficio."</i>⁸¹ Infine, è stato dato avvio all'attuazione del protocollo d'intesa stipulato con la Guardia di finanza il 27 novembre 2013.</p>
<p>I) Come condiviso da molte amministrazioni interessate, parrebbe utile un'iniziativa che preveda la creazione di un database pubblico con dati provenienti dall'Agenzia delle entrate, dalla Camera di commercio, dal Coni e dalle altre amministrazioni coinvolte, che consenta di valutare più compiutamente l'operato degli enti con finalità sociali.</p>	<p>I) Tale l'auspicio del Ministero dell'interno: <i>"la creazione di un database pubblico che acquisisca dati provenienti anche dai comuni, al fine di valutare l'operato degli enti coinvolti nel perseguimento di finalità sociali, potrebbe rappresentare un valido strumento al fine di controllare l'attività degli enti nel loro complesso."</i>⁸²</p> <p>Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali <i>"ritiene rientri tra gli elementi primariamente di competenza dell'Agenzia delle entrate, che, provvedendo alla ripartizione, dispone del complesso delle informazioni e ha la possibilità di aggregarle, secondo le modalità più opportune. Successivamente, il database potrebbe essere implementato ulteriormente con altre fonti di provenienza pubblica, tra cui quelli provenienti dall'unificazione dei registri (...)"</i>⁸³</p>

⁷⁹ Nota Istituto Italiano Donazione prot. Corte n.3645 dell'8 luglio 2014.

⁸⁰ E-mail Comunicazione e coordinamento Nazionale dei Centri di Servizio per il Volontariato prot. Corte n. 3815 del 17 luglio 2014.

⁸¹ Nota Presidenza del Consiglio dei Ministri prot. n. Dar 9220 dell'8 luglio 2014.

⁸² Nota del Ministero dell'Interno-Dipartimento per gli Affari Interni e territoriali- prot n. 76226 del 7 luglio 2014.

⁸³ Nota del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali prot n. 7481 del 9 luglio 2014.



	<p>Anche il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo afferma che la "realizzazione di un database pubblico con dati provenienti da tutte le amministrazioni interessate può essere uno strumento di maggiore trasparenza."⁸⁴</p>
<p>m) Risulta necessaria la semplificazione delle procedure amministrative, eliminando inutili reiterazioni annuali di attività incombenti sulle organizzazioni beneficiarie, ma imponendo, nel contempo, alle stesse, l'obbligo di pubblicazione dei bilanci, utilizzando schemi chiari, trasparenti e di facile comprensione.</p>	<p>m) Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali assicura che "la semplificazione delle procedure amministrative a monte e la c.d. stabilizzazione dei beneficiari sono tematiche presenti nelle Linee guida governative, come, pure, l'obbligo di pubblicazione online dei bilanci. Nel documento trasmesso agli uffici di diretta collaborazione, la pubblicità dei bilanci era stata esplicitata tra i criteri di delega; peraltro, nell'ultima bozza di d.d.l. delega disponibile, è presente un esplicito richiamo alla "individuazione di specifiche modalità di verifica e controllo dell'attività svolta e delle finalità perseguite", tra cui si ritiene che, in fase attuativa, possa rientrare anche l'obbligo di pubblicità dei bilanci."⁸⁵</p> <p>Il Ministero della salute "propone che la rendicontazione sia sostituita dalla pubblicazione, sul sito istituzionale degli enti beneficiari, delle attività finanziate con le somme percepite. In questo modo, sarà direttamente il cittadino a controllare il buon utilizzo dei fondi erogati. Tutto ciò comporterebbe che le amministrazioni coinvolte abbiano soltanto l'onere di controllare se, alle scadenze previste, gli enti percettori abbiano adempiuto a questo obbligo: con immediate conseguenze, in caso di inadempimento, sia sulla percezione dei fondi da erogare che sul recupero dei fondi già erogati."⁸⁶</p> <p>L'Istituto italiano della donazione concorda con la proposta, chiedendo "ai propri associati di utilizzare gli schemi di bilancio dell'ex Agenzia per il terzo settore."⁸⁷</p>
<p>n) Rigorosi controlli e frequenti verifiche sulle iniziative promosse ed attuate non potrebbero che avvantaggiare ed incentivare gli enti che svolgono le loro attività nel pieno rispetto della normativa vigente. L'introduzione del cofinanziamento potrebbe garantire, in tal senso, una maggiore serietà delle iniziative.</p>	<p>n) Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con riferimento all'incremento delle verifiche, segnala di ricorrere, "necessariamente, per le verifiche di cui trattasi, assolutamente peculiari anche per la specificità delle conoscenze richieste, nonché per quelle riguardanti altre tipologie di finanziamento dell'attività degli enti del terzo settore, alla collaborazione degli uffici sul territorio, i quali devono far fronte a tale attività contemperandola con le altre forme di vigilanza loro attribuite. Considerata la numerosità dei beneficiari, peraltro, il numero delle verifiche in loco attivabili (gli esiti delle quali, in molti casi, non sono ancora pervenute) rappresenta un numero sicuramente inferiore alle effettive esigenze."⁸⁸</p>

⁸⁴ Nota del Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo prot. n. 2159 del 10 luglio 2014.

⁸⁵ Nota del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali prot n. 7481 del 9 luglio 2014.

⁸⁶ Nota del Ministero della Salute prot n. 3357 dell'8 luglio 2014.

⁸⁷ Nota Istituto Italiano Donazione prot. Corte n.3645 dell'8 luglio 2014.

⁸⁸ Nota del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali prot. n. 7481 del 9 luglio 2014.



	<p>Secondo il Ministero dell'interno, "la verifica delle attività espletate dagli enti che materialmente svolgono attività sociali è acquisita tramite la presentazione di rendiconti e delibere dei comuni descrittivi delle funzioni sociali eseguite. Tale adempimento risulta, in verità, insoddisfacente. Spesso, le descrizioni delle attività eseguite sono molto sintetiche e non consentono di comprendere gli effettivi benefici ricevuti dai destinatari dei servizi erogati. E' avviso dello scrivente che verifiche più adeguate possano realizzarsi, oltre che con la rendicontazione della spesa e con una migliore descrizione delle attività svolte, soprattutto con ispezioni in corso d'opera a cui far seguire adeguate interviste dei fruitori dei servizi delle politiche sociali in argomento."⁸⁹</p> <p>Sempre il Ministero dell'interno segnala che il "mancato utilizzo delle somme entro l'anno obbliga l'ente alla restituzione delle stesse. La situazione si è presentata per il comune di Messina, che non ha utilizzato le somme assegnate e, pertanto, dovrà provvedere alla restituzione delle stesse. L'operazione di restituzione è attualmente in corso. Di recente, sono state richieste dettagliate informazioni ai comuni che hanno ricevuto somme superiori a euro 20.000, in merito non solo alla loro utilizzazione ma anche ai contributi e interventi di altri enti, pubblici e privati, per le stesse finalità sociali cui sono stati destinati gli importi attribuiti da questa amministrazione. (...) Significativi (...) sono gli interventi del comune di Torino, Milano, Imola che, oltre alle somme assegnate da questa Direzione centrale, utilizzano significativi fondi del proprio bilancio."⁹⁰</p> <p>Secondo il Ministero della salute, l'"attività di cofinanziamento è già una realtà per gli enti finanziati dalla scrivente. Infatti, molti enti (...) utilizzano i propri fondi anche presso altre strutture di ricerca che già il Ministero finanzia con la ricerca corrente e finalizzata. A tal riguardo, però, è importante effettuare controlli aggiuntivi, per evitare che i finanziamenti escano dal circuito della ricerca sanitaria (cioè, che i fondi dei cittadini vadano a beneficiare soggetti carenti dei requisiti per accedere al finanziamento del 5 per mille)."⁹¹</p> <p>Secondo il Consiglio nazionale dell'ordine dei consulenti del lavoro, l'"l'efficacia del meccanismo andrebbe confrontata con quella delle agevolazioni fiscali già previste dal nostro ordinamento per le stesse finalità, nella forma di deduzioni e detrazioni. In questo caso, i cittadini decidono liberamente di versare contributi a organizzazioni che considerano meritevoli, ma, a differenza del 5 per mille, ne sostengono, in parte, l'onere. Il cofinanziamento responsabilizza il cittadino e consente agli enti beneficiari di ottenere, forse, di più rispetto a quanto lo Stato perda di gettito."⁹²</p>
--	--

⁸⁹ Nota del Ministero dell'Interno-Dipartimento per gli Affari Interni e territoriali- prot. n. 76226 del 7 luglio 2014.

⁹⁰ Nota del Ministero dell'Interno-Dipartimento per gli Affari Interni e territoriali- prot. n. 55600 del 27 maggio 2014.

⁹¹ Nota del Ministero della Salute n. 3357 dell'8 luglio 2014.

⁹² Nota Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del lavoro prot. n. 6473/U/41 del 10/7/2014.



	<p>Il Coordinamento nazionale dei centri di servizio per il volontariato afferma che <i>"il cofinanziamento è pratica utile ed usuale, in caso di finanziamento di progetti. La normativa primaria e secondaria del 5 per mille non obbliga gli enti ad utilizzare le somme per progetti specifici, tanto è vero che, nella gran parte dei casi, ci risulta che detta forma di finanziamento aiuti a coprire i costi di funzionamento. Pertanto il 'co-finanziamento' è, nei fatti, già una realtà. Peraltro, le somme del 5 per mille vengono saldate con un incerto ritardo. Se si obbligasse gli enti a cofinanziare progetti, vorrebbe dire che dovrebbero congelare una parte delle proprie disponibilità per un altrettanto incerto periodo."</i>⁹³</p>
<p>o) Come auspicato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, la pubblicità dei riscontri amministrativo-contabili effettuati in materia di omessa o non adeguata rendicontazione dovrebbe essere incoraggiata, per espellere gli organismi non meritevoli della fiducia accordata dai contribuenti.</p>	<p>o) Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali <i>"ha pubblicato l'elenco dei rendiconti verificati e continuerà in tal senso: sta procedendo, inoltre, a individuare, attraverso più stringenti modalità di riscontro sistematico, basato sugli elenchi dei soggetti che hanno effettivamente percepito i finanziamenti (al netto, cioè, dei soggetti che, per vari motivi, non hanno ancora ottenuto il contributo, ad es. in quanto le verifiche successive dell'Agenzia delle entrate hanno bloccato erogazioni, conseguentemente entrate in regime di perenzione amministrativa), quelli per i quali i rendiconti non risultano pervenuti. Questo consentirebbe, nella seconda metà dell'anno, un ulteriore incremento delle richieste di restituzione, anche se è necessario tenere conto delle scarse risorse umane disponibili per dare seguito effettivo alle procedure amministrative che si renderanno necessarie."</i>⁹⁴</p> <p>L'Agenzia delle entrate afferma che <i>"la pubblicità di tali verifiche esula dalle competenze dell'Agenzia, atteso che l'art. 12 del d.P.C.M. 23 aprile 2010 riserva i controlli in argomento alle amministrazioni competenti all'erogazione delle somme. Si evidenzia che, nel caso degli enti del volontariato, è competente il Ministero del lavoro."</i>⁹⁵</p> <p>Secondo il Ministero dell'interno, <i>"risulta auspicabile un adeguato controllo che verifichi e pubblicizzi i riscontri amministrativo-contabili effettuati in materia di omessa o non adeguata rendicontazione per espellere gli organismi non meritevoli della fiducia accordata dai contribuenti. Tuttavia, non risulta sempre vero che dietro una perfetta struttura amministrativa in linea con i requisiti previsti per legge sussistano sempre enti meritevoli, potendosi benissimo verificare l'ipotesi contraria. Non è da escludere, infatti, che dietro una perfetta attività amministrativa dell'ente, in realtà, si nascondano forti e significative carenze nella fornitura di servizi in favore degli aventi diritto. Solo appropriate ispezioni con personale adeguato che verifichi, anche a campione, i servizi resi e interviste con i fruitori degli stessi si potrà pervenire ad un adeguato e più esaustivo risultato sui servizi forniti agli utenti."</i></p>

⁹³ E-mail Comunicazione e coordinamento Nazionale dei Centri di Servizio per il Volontariato prot. Corte n. 3815 del 17 luglio 2014.

⁹⁴ Nota del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali prot n. 7481 del 9 luglio 2014.

⁹⁵ Nota Agenzia delle Entrate prot. n. 88105 del 2 luglio 2014.



	<p>Questo Ministero non ha competenza in merito al controllo ispettivo. La verifica delle funzioni espletate dagli enti in questa materia viene eseguita solo sugli atti trasmessi a titolo di rendicontazione.”⁹⁶</p>
<p>p) Con riguardo alla pubblicazione sulla rete web, risulta necessaria una maggiore specificazione dei beneficiari, al fine della loro effettiva identificazione. Inoltre, per una reale trasparenza, è necessario che i contributi concessi siano resi noti anche in forma aggregata, nel caso in cui gli enti partecipino al beneficio più volte, in diverse categorie. L’elenco pubblicato sul sito web dell’amministrazione dei beni culturali dovrebbe contenere tutti gli esclusi dell’anno di riferimento.</p>	<p>p) L’Agenzia delle entrate riferisce che la “raccomandazione relativa ad una maggiore specificazione dei beneficiari è stata già recepita e attuata, in quanto gli elenchi degli ammessi e degli esclusi per l’anno finanziario 2012 sono stati pubblicati, in data 9 aprile 2014, con i dati del comune, della provincia e della regione in cui ha sede l’ente. Gli stessi dati sono stati resi disponibili anche a livello regionale. Inoltre, sempre per l’anno finanziario 2012, i dati dei contributi sono stati rappresentati anche in forma aggregata, nel caso di enti presenti in diverse categorie, con la pubblicazione di appositi elenchi. Alla fine del mese di aprile 2014, sono state pubblicate le stesse informazioni su base regionale.”⁹⁷</p> <p>La Corte, nel prendere atto del miglioramento della trasparenza e della pubblicità dei dati, che ha lo scopo primario di favorire forme diffuse di controllo, deve, tuttavia, rilevare che non è stata posta in essere la misura più significativa di pubblicità e trasparenza, e, cioè, la pubblicazione in un unico elenco di tutti i beneficiari, con il numero di contribuenti e di importo -il solo che permetta di avere un quadro reale del finanziamento effettivo degli enti-, come ricostruito da questa Corte, solo per i primi 40, negli allegati nn. 3-8, pagg. 73-78 della relazione n. 14/G/2013; la rilevanza degli importi distribuiti ed il diretto coinvolgimento dei contribuenti imporrebbero una divulgazione capillare ed analitica di tale quadro riassuntivo assieme a quella dell’archivio storico delle contribuzioni versate nel tempo: solo attraverso un’adeguata conoscenza complessiva della ripartizione dei fondi tra tutti i beneficiari e tra gli scopi predeterminati dalla legge è possibile una scelta consapevole, ponderata e ragionata per i cittadini.</p> <p>Anche l’Istituto italiano della donazione ritiene “fondamentale rendere i dati in forma aggregata e segnalare gli esclusi sul sito dell’amministrazione dei beni culturali.”⁹⁸</p>
<p>q) Non si comprende il motivo per cui resti la preclusione di partecipazione per gli enti di diritto pubblico al finanziamento delle attività di tutela, promozione e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici, tenuto anche conto dei rilevantissimi tagli di bilancio che il Ministero ha subito negli ultimi anni e che avrebbero dovuto indurre, al contrario, all’utilizzo di tali risorse, che, invece, talora, vengono dirottate su enti non specializzati nel campo del restauro e della conservazione.</p>	<p>q) Sul punto nessuna delle Amministrazioni interessate dall’indagine si è pronunciata.</p>

⁹⁶ Nota del Ministero dell’Interno-Dipartimento per gli Affari Interni e territoriali- n. 76226 del 7 luglio 2014.

⁹⁷ Nota Agenzia delle Entrate prot. n. 88105 del 2 luglio 2014.

⁹⁸ Nota Istituto Italiano Donazione prot. Corte n. 3645 dell’8 luglio 2014.



r) Risulterebbe assai utile un'attività di audit dell'Agenzia delle entrate sul comportamento degli intermediari, allo scopo di individuare eventuali scorrettezze. Giova, in tal senso, ricordare che, a titolo di mero esempio, ai primi posti fra i beneficiari figurano le Associazioni cristiane dei lavoratori italiani e il Movimento cristiano dei lavoratori, che gestiscono direttamente una rete di Centri di assistenza fiscale, con eventuale, potenziale conflitto di interesse con gli optanti. Nello stesso senso, e sempre a mero titolo di esempio, alcune associazioni possono fruire dei Caf dei sindacati di cui sono emanazione: la Cgil per Auser e Federconsumatori, la Cisl per Adiconsum ed Iscos, ecc.

Significativo, in tal senso, quanto si può leggere in rete: "5x100. Per dare un futuro ai nostri Geni': siglata un'intesa tra il Centro di ricerca Biogem di Ariano e l'Ordine dei dottori commercialisti della provincia di Avellino.(...) **Ci rivolgiamo ai commercialisti (...) perché hanno una grande forza di orientamento.**

E' indispensabile sostenere l'azione dei ricercatori che operano con grande impegno e dedizione a Biogem, dove sono stati raggiunti già importanti risultati nell'avanzamento delle frontiere della ricerca biomedica. (...)"

Si tratta di una sinergia -afferma il presidente dell'Ordine (...)- finalizzata a valorizzare l'istruzione e la ricerca per lo sviluppo del capitale umano in Irpinia."⁹⁹

r) **L'Agenzia delle entrate** "ha proceduto ad individuare alcuni fattori di rischio che, nell'ambito dell'organizzazione dei Caf e/o dell'attività di assistenza fiscale, possano denotare correlazioni tra i Caf e determinate onlus. Per i Caf risultati potenzialmente a rischio, sono stati acquisiti alcuni dati relativi alle scelte del 5 per mille. È in corso di emanazione una direttiva, da parte della competente struttura dell'Agenzia, con la quale, tenuto conto dei dati acquisiti, vengono perseguiti i seguenti obiettivi:

- > rilevare eventuali ingerenze nel processo decisionale dell'utente del Caf, che ne limitino l'autonomia nell'effettuazione della scelta in argomento;
- > individuare eventuali comportamenti fraudolenti, posti in essere nell'ambito dell'attività di assistenza fiscale, volti a procurare un indebito vantaggio economico a un determinato beneficiario. A tal fine, in relazione a specifiche strutture di alcuni Caf individuati, verranno disposti i seguenti controlli:
 - effettiva sottoscrizione, da parte dei contribuenti, delle schede recanti una scelta, in particolare quella a favore delle associazioni collegate ai Caf;
 - effettiva corrispondenza tra quanto indicato dal contribuente nel mod. 730-1 e quanto riportato nel prospetto di liquidazione elaborato dal Caf;
 - in caso di schede prive di scelta, corretta trasmissione all'Agenzia dell'informazione circa la mancata effettuazione della scelta in parola. Per alcuni Caf, la metodologia sopra illustrata si applicherà anche ai controlli in tema di corretta gestione delle scelte della destinazione dell'8 per mille dell'Irpef."¹⁰⁰

Secondo il **Ministero del lavoro e delle politiche sociali**, "la tematica del potenziale conflitto di interessi per i beneficiari che, anche indirettamente, gestiscono centri di assistenza fiscale è stata segnalata (...) nel documento trasmesso agli uffici di diretta collaborazione come tematica non immediatamente evidente nelle Linee guida governative, ma, tuttavia, meritevole di attenzione all'atto di redazione del disegno di legge delega o dei successivi provvedimenti attuativi."¹⁰¹

Il **Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo** conferma "l'utilità di una attività di audit dell'Agenzia delle entrate sul comportamento degli intermediari, allo scopo di individuare eventuali scorrettezze."¹⁰²

Anche **l'Istituto italiano della donazione** ritiene "opportuna l'attività di audit dell'Agenzia delle entrate, per evitare eventuali scorrettezze da parte degli intermediari."¹⁰³

⁹⁹ <http://www.irpiniaoggi.it/index.php/attualita-in-irpinia/4-attualita/123609-cinque-per-mille-alla-ricerca-intesa-biogem-ordine-commercialisti.html>.

¹⁰⁰ Nota Agenzia delle Entrate prot. n. 88105 del 2 luglio 2014.

¹⁰¹ Nota del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali prot n. 7481 del 9 luglio 2014.

¹⁰² Nota del Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo prot. n. 2159 del 10 luglio 2014.

¹⁰³ Nota Agenzia delle Entrate prot. n. 88105 del 2 luglio 2014



	<p>Il Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, nell'inviare la relazione della Corte ai presidenti dei Consigli degli ordini dei dottori commercialisti e degli esperti al fine di una sua idonea diffusione fra gli operatori, ha raccomandato di "evitare qualsiasi forma di interferenza nella scelta della destinazione del 5 per mille"¹⁰⁴.</p>
<p>s) Va specificato –per motivi di trasparenza- che la destinazione dei fondi è solo a favore di organismi privati e non a vantaggio del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo o di altri enti pubblici istituzionalmente preposti alla tutela del patrimonio culturale.</p>	<p>s) L'Agenzia delle entrate riferisce che "è stata concordata con il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo la modifica al riquadro relativo al finanziamento delle attività di tutela, promozione e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici, con l'introduzione della specificazione 'a favore di organismi privati'. Tale modifica potrà essere inserita nella modulistica per il 2015, relativa all'anno d'imposta 2014."¹⁰⁵ Nel prendere atto, la Corte non può non rilevare che tale misura avrebbe ben potuto essere già operativa per la modulistica per l'anno 2014.</p>
<p>t) Irrazionale risulta l'impossibilità di scelta diretta dell'ente da parte dei contribuenti nella scheda per l'opzione della destinazione del 5 per mille a favore delle attività di tutela, promozione e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici.</p>	<p>t) Il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo dichiara che "è in fase di redazione una bozza di revisione del riparto del D.P.C.M. relativo al 5 per mille di propria competenza che prevede la possibilità di scelta diretta dell'ente beneficiario da parte del contribuente".¹⁰⁶ Il Coordinamento nazionale dei centri di servizio per il volontariato afferma che "il 5 per mille 'alla cultura' è stato impostato in modo difforme –e, a nostro avviso, non corretto- dal Ministero competente (...) Sarebbe opportuno un ripensamento generale della sua impostazione, in modo tale che si conformi alle regole di iscrizione e di riparto adottate per tutti gli altri settori."¹⁰⁷</p>

¹⁰⁴ Informativa del Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli esperti contabili prot. n. 1177 del 21 febbraio 2014

¹⁰⁵ Nota Agenzia delle Entrate prot. n. 88105 del 2 luglio 2014.

¹⁰⁶ Nota del Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo prot n. 2159 del 10 luglio 2014.

¹⁰⁷ E-mail Comunicazione e coordinamento Nazionale dei Centri di Servizio per il Volontariato prot. Corte n. 3815 del 17 luglio 2014.



"CONTRIBUTI IN C/CAPITALE DESTINATI AL PROGRAMMA DENOMINATO – CONTRATTI DI QUARTIERE II AI SENSI DELL'ART. 4, COMMA 1, DELLA LEGGE 8 FEBBRAIO 2001, N. 21 (CAPITOLI DI SPESA 7437 E 7438 DEL BILANCIO DEL MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE)"

(Deliberazione n. 15/2013/G relatori Cons.Lentini - Cons. Romano)

OSSERVAZIONI DELLA CORTE	RISPOSTE E COMPORTAMENTI DELLE AMMINISTRAZIONI
<p>L'indagine ha inteso verificare lo stato di avanzamento delle varie iniziative territoriali, i livelli di rendicontazione (delle risorse di parte statale - capitoli di spesa del MIT 7437 e 7438, quelle da parte delle Regioni nonché quelle private), le risorse eventualmente inutilizzate e le correlate possibili criticità di attuazione del programma denominato "Contratti di quartiere II" ai sensi dell'art. 4, comma 1, della legge 8 febbraio 2001 - n. 21, la cui gestione è intestata al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.</p> <p>La Sezione ha rilevato in particolare:</p>	<p>Hanno trasmesso la comunicazione di cui al comma 6 dell'art. 3 della legge n. 20 del 1994 la competente Direzione generale del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Conferenza unificata¹⁰⁸ e il Ministero dell'economia e delle finanze¹⁰⁹.</p> <p>Tutte hanno reso noto che in esito alle osservazioni e raccomandazioni formulate dalla Sezione a conclusione dell'indagine è intervenuta una recente Intesa Stato-Regioni del 15 maggio 2014 riguardante "Semplificazione procedurale finalizzata alla conclusione dei programmi di recupero urbano denominati Contratti di quartiere II", nelle cui premesse vengono riassunte le criticità rilevate dalla Sezione del controllo.</p> <p>Detta intesa (pubblicata in G.U. n.147 del 27 giugno 2014) individua, pertanto, modalità operative finalizzate alla conclusione del Programma "anche attraverso un più forte impulso, maggiore coordinamento e monitoraggio da parte delle regioni che possano consentire di portare a conclusione in tempi ragionevolmente certi iniziative che risultano avviate ormai a partire dal 2006".</p>
<p>a) Una pesante dilatazione dei tempi di attuazione del programma, tuttora in fase di realizzazione per una parte significativa, con inevitabile ricaduta anche sull'attualità dei programmi di sperimentazione previsti dal programma iniziale.</p> <p>Si auspica, pertanto, un maggiore coinvolgimento dell'Amministrazione centrale in fase di regia degli interventi e un deciso recupero di incisività del monitoraggio e controllo, con l'attivazione, ove necessario, di poteri di revoca e sostitutivi riconosciuti dagli accordi di programma.</p>	<p>a) Tra le misure adottate dall'Intesa dirette a tale scopo, si segnalano:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ la previsione di revoche di finanziamenti per singoli interventi non ancora avviati con conseguente riallocazione delle risorse disponibili per ulteriori interventi da realizzare nell'ambito dei Contratti di quartiere già ultimati o che presentino un soddisfacente stato di avanzamento e purché tali ulteriori interventi siano caratterizzati da sicura cantierabilità; ➤ azioni di accompagnamento e misure acceleratorie a favore di stazioni appaltanti (comuni ed ex Iacp) che possono non essere sufficientemente attrezzate per gestire con efficacia le procedure connesse a programmi complessi quali quello in argomento;

¹⁰⁸ Sia la Conferenza Unificata che il Ministero hanno aggiornato la Corte dei Conti sull'iter di approvazione dell'intesa.
Note:

- per la Presidenza del Consiglio dei Ministri-Conferenza Unificata- Servizio IV: Attività produttive e infrastrutture prot. n. CSR 1733 P_4.2.13 del 28 aprile 2014, prot. n. CSR 1843 P_4.23.2.13 dell' 8 maggio 2014, prot. n. CSR 1974 P_4.23.2.13 del 15 maggio 2014 e prot. n. CSR 1987 P_4.23.2.13 del 16 maggio 2014;
- per il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - Dipartimento per le infrastrutture, gli affari generali ed il personale prot.6281 del 24 aprile 2014, prot. n. 6964 del 19 maggio 2014 e prot. n. 7628 del 9 giugno 2014.

¹⁰⁹ Nota del Ministero dell'economia e delle finanze-Ufficio legislativo economia prot.n. 426/CCONTI/3339 del 6 marzo 2014.



	<p>➤ sulla base dello stato di avanzamento degli interventi, in particolare, è previsto che:</p> <ul style="list-style-type: none"> - occorre fissare un termine ultimo per concludere la progettazione definitiva degli <u>interventi non avviati</u>, trascorso tale termine si dà luogo alla decadenza automatica dei relativi finanziamenti che potranno essere riprogrammati, per il numero rilevante degli <u>interventi con avanzamento lavori inferiore al 50%</u> occorre che le regioni individuino percorsi per favorirne la conclusione da comunicare al MIT entro 90 giorni. Qualora i termini di completamento non risultino congrui i Comitati Paritetici valutano l'ipotesi di revoca; - per gli <u>interventi con avanzamento lavori superiore al 50%</u> occorre che le regioni effettuino il monitoraggio al fine di prevenire le criticità che ne possono ritardare la conclusione; - <u>per gli interventi sospesi</u> per inadempienza contrattuale dell'impresa esecutrice occorre che la regione individui percorsi per giungere all'appalto delle opere di completamento verificando anche gli aspetti relativi alla copertura finanziaria e qualora non risultasse più sufficiente per coprire i maggiori costi si potranno utilizzare le disponibilità provenienti dalle revoche della stessa regione; - per gli <u>interventi non più attuabili</u> le dotazioni finanziarie sono revocate ma le disponibilità restano attribuite alla stessa regione; - è stato definito il quadro per la definizione e l'approvazione delle eventuali <u>varianti esecutive</u>.
<p>b) Tardivo e, comunque, carente monitoraggio degli interventi. L'assenza di un monitoraggio concomitante con la gestione ha precluso possibili interventi correttivi, sostitutivi, di revoca o semplicemente di sollecito dell'esecuzione delle opere. Inoltre, la conoscenza parziale dei risultati conseguiti, solo in parte motivata dal mancato completamento degli interventi è risultata non adeguata a consentire una valutazione dell'efficacia ed efficienza della gestione. I dati, quando pervenuti, riguardano soltanto l'edilizia residenziale (numero degli alloggi realizzati o recuperati) mancano completamente notizie sugli elementi più;</p>	<p>b) Con riferimento al monitoraggio, l'Intesa prevede che le regioni dovranno individuare modalità più incisive di raccolta dei dati e delle informazioni presso i comuni in modo da descrivere l'effettivo avanzamento dei programmi e le problematiche che emergono con riguardo a ciascun intervento. Per l'adozione di un format unificato di Rapporto le regioni hanno aderito alla proposta del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti di prendere a modello quello adottato dalla regione Lombardia.</p>
<p>c) Con riferimento poi alla rappresentazione delle poste di bilancio si è rilevato che, sul capitolo 7437, sono allocati anche i limiti di impegno, di pari importo, relativi ad altro programma denominato "20.000 alloggi in affitto". Il suddetto capitolo è, dunque, un plafond destinato a due programmi distinti, senza una ripartizione in piani gestionali, viceversa da ritenere sempre preferibile per una più trasparente scrittura dei documenti contabili e una più facile lettura del bilancio.</p>	<p>c) Su richiesta del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato ha disposto, a partire dall'esercizio finanziario 2014, la ripartizione del capitolo in due piani gestionali.</p>



<p align="center">"INDAGINE SULLA GESTIONE DEL CONTRIBUTO DELLO STATO ALLE SPESE DI GESTIONE DEL PROGRAMMA NAZIONALE DI RICERCHE AEROSPAZIALI – "PRO.R.A."</p> <p align="center"><i>(Deliberazione n. 18/2013/G relatori Cons. Galasso – Cons. Siragusa)</i></p>	
OSSERVAZIONI DELLA CORTE	RISPOSTE E COMPORTAMENTI DELLE AMMINISTRAZIONI
<p>L'indagine - che si pone in funzione complementare al controllo esperito dalla Corte dei conti - Sezione controllo enti ai sensi della legge n. 259 del 1958 - riguarda la gestione, da parte del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, del contributo dello Stato alle spese di gestione del programma nazionale di ricerche aerospaziali – "PRO.R.A..Il controllo è stato incentrato sulle modalità di utilizzo del contributo, nonché sulle verifiche in ordine alla gestione delle relative risorse svolte nell'ambito della funzione di vigilanza da parte dell'Amministrazione centrale interessata e dagli organismi di valutazione e controllo interno a ciò deputati.</p> <p>La Corte ha evidenziato le criticità di seguito elencate sulle quali si richiama l'attenzione dell'Amministrazione:</p>	<p>Ha trasmesso la comunicazione di cui al comma 6 dell'art. 3 della legge n. 20 del 1994 il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca¹¹⁰</p> <p>Ha inoltre dato riscontro l'O.I.V. presso il MIUR¹¹¹, che ha rappresentato di avere contattato, nei limiti delle proprie attribuzioni e per gli aspetti pertinenti all'attività istituzionale del MIUR stesso e concernenti profili di carattere regolamentare, contabile e amministrativo, gli uffici competenti, stimolandoli informalmente a valutare la possibilità di definire iniziative correttive delle criticità riscontrate; gli uffici hanno assicurato all'O.I.V. di essersi attivati per gli approfondimenti del caso e per farsi parte diligente nel suggerire l'adozione degli eventuali provvedimenti per i quali fosse necessaria l'iniziativa dell'organo politico.</p>
<p>a) E' necessario che si provveda all'adeguamento del programma nazionale di ricerca aerospaziale PRO.R.A., che non viene aggiornato da oltre otto anni.</p>	<p>a) Il Ministero non rappresenta di avere adottato al momento ulteriori aggiornamenti del programma nazionale. Riferisce, tuttavia, di avere dato incarico ad Esperti (sul cui impiego, peraltro, nell'attuale quadro normativo, la Corte aveva espresso perplessità nella relazione) ad ulteriori approfondimenti circa lo stato di attuazione del Programma. L'Amministrazione precisa, inoltre che l'intenzione di far proseguire il programma medesimo si trae sia dall'inserimento del PRORA nel Programma Nazionale delle Ricerche (PNR) sia dalla modifica statutaria della CIRA s.c.p.a., in data 11 luglio 2013, con cui il termine di scadenza della società stessa è stato prorogato al 2050.</p> <p>Si manifesta, dunque, l'intenzione di procedere ad una nuova programmazione pluriennale non appena saranno noti gli esiti del Consiglio dei ministri europei della ricerca che si tiene nel mese di dicembre 2014 e si conosceranno i termini della programmazione comunitaria 2014 – 2020.</p>
<p>b) Si ravvisa l'esigenza che le verifiche sulle richieste del contributo siano condotte in maniera più approfondita al fine di ottimizzare l'impiego delle risorse pubbliche, anche attraverso una determinazione maggiormente ponderata delle singole rate di contributo in relazione alle effettive esigenze, eliminando, per quanto di ragione, gli automatismi sin qui registrati; in questo ambito risulta opportuno adeguare di conseguenza anche la prassi di adozione degli impegni contabili.</p>	<p>b) Non esaustiva la risposta fornita sul punto.</p> <p>Il Ministero si limita, infatti, a riferire che, "<i>il livello delle analisi condotte attraverso il contributo di qualificati esperti del settore e con il supporto degli uffici dall'Amministrazione, è realizzato ad un elevato livello di analiticità</i>", auspicando, nel contempo, l'introduzione di verifiche concomitanti, da aggiungere alle attuali che vengono effettuate ex post.</p> <p>In ordine alle modalità di adozione degli impegni contabili, l'Amministrazione riferisce che, alla data dell'informativa, non si era ancora effettuato alcun impegno di spesa per l'esercizio 2014 né si era proceduto al pagamento del saldo del contributo relativo all'esercizio 2013.</p>

¹¹⁰ Nota del MIUR – Direzione generale per il coordinamento, la promozione e la valorizzazione della ricerca prot. n. 21051 del 25.9.2014.

¹¹¹ Nota dell'O.I.V. prot. AOO O.I.V. n. 81 in data 26.3.2014.



	<p>Si è, infatti, ritenuto opportuno procedere preliminarmente ad una ricostruzione dei dati attraverso specifiche richieste informative e verifiche anche sul sistema di contabilità analitica adottato.</p>
<p>c) Si prospetta, infine, la necessità che la normativa di settore relativa al PRO.R.A. sia aggiornata, in particolare per quanto concerne il sistema di verifica, anche alla luce della circostanza, emersa solo a seguito dell'indagine, che l'Amministrazione ha impiegato l'apposita commissione di monitoraggio pur dopo la scadenza del termine di vigenza della stessa e in assenza di un legittimo provvedimento di proroga.</p>	<p>c) Il Ministero ribadisce di avere impiegato la commissione di monitoraggio fino al febbraio 2013, in ritenuta applicazione dell'art. 12, comma 20, del d.l. 95/2012 convertito dalla l. 135/2012, pur in assenza di un rituale provvedimento di proroga. Per il periodo successivo si è fatto ricorso ad esperti tecnico-scientifici competenti per le materie afferenti il settore aerospaziale, inseriti in apposito elenco di cui al Decreto Direttoriale n. 30/Segr/DGR/12, identificati anche nell'ambito delle banche dati internazionali esistenti in materia di ricerca e innovazione.</p> <p>Si conferma, inoltre, l'intendimento - già a suo tempo espresso in esito all'indagine - di voler proporre un organico intervento normativo sul sistema della ricerca, che definisca, tra l'altro, il ruolo e la composizione del gruppo di esperti.</p> <p>Immutate rimangono, pertanto, le censure a suo tempo formulate dalla Corte.</p>



"IL FONDO PER IL SOSTEGNO DELLA FORMAZIONE UNIVERSITARIA E LA FONDAZIONE PER IL MERITO"	
(Deliberazione n.19/2013/G relatori Cons. Polverino – Cons. Rosati)	
OSSERVAZIONI DELLA CORTE	RISPOSTE E COMPORTAMENTI DELLE AMMINISTRAZIONI
<p>La relazione espone gli esiti del controllo concernente il Fondo per il merito, istituito presso il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca dall'art. 4 della L. 30 dicembre 2010, n. 240, al fine di promuovere l'eccellenza e il merito fra gli studenti dei corsi di laurea e laurea magistrale, e destinato a erogare agli studenti premi di studio, buoni studio da restituire al termine del percorso universitario e a garantire loro finanziamenti.</p> <p>Al fine di realizzare le finalità di interesse pubblico del Fondo, l'art. 9 del decreto legge 13 maggio 2011, n. 70, conv. in legge 12 luglio 2011, n. 106, ha istituito la Fondazione per il merito, partnership pubblico-privato, promossa in collaborazione fra il Ministero dell'Economia e delle Finanze e il Ministero dell'Istruzione e della Ricerca Scientifica, con l'obiettivo di incentivare percorsi formativi di eccellenza, colmando la mancanza di un sistema di prestiti universitari, uniformandosi alle migliori pratiche internazionali in materia di sostegno finanziario agli studenti universitari.</p> <p>Anzitutto, è apparso alla Sezione che la cornice ordinamentale attuale sconta gli effetti delle modifiche apportate con la legislazione d'urgenza, giustificate probabilmente dalla necessità di consentire l'avvio dell'anno scolastico ed accademico, e non sia stata il frutto di una consapevole e informata valutazione dei termini e degli elementi sull'argomento in questione.</p> <p>Il decreto legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito con modifiche dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, nel prevedere una serie di interventi volti ad assicurare il sostegno del merito e della mobilità interregionale degli studenti universitari capaci e privi di mezzi, ha finalizzato le risorse del Fondo in esame al finanziamento delle borse di mobilità, per il sostegno degli studenti universitari capaci e meritevoli e privi di mezzi, privandolo, di fatto, di operatività.</p> <p>La Corte ritiene, pertanto che:</p>	<p>Le Amministrazioni interessate non hanno comunicato alcunché riguardo alle misure consequenzialmente adottate, nonostante siano state sollecitate.</p> <p>La Corte dei conti invita a riflettere sulle raccomandazioni richieste.</p> <p>Vale anche per questa indagine la comunicazione resa dall'OIV del Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca, richiamata sub deliberazione n. 18/2013/G¹¹².</p>
<p>a) Si debba chiarire se sussiste ancora o meno l'interesse del Ministero dell'economia all'istituzione della Fondazione per il merito, oppure, eventualmente, in quali diversi termini si voglia proseguire nell'originario progetto, che prevedeva l'impiego di risorse, prevalentemente private, per premiare i capaci e meritevoli e non anche privi di mezzi.</p>	<p>a)</p>
<p>b) Indipendentemente dall'indirizzo programmatico che la <i>governance</i> politica intenda perseguire per il conseguimento del pieno successo formativo degli studenti, le Amministrazioni competenti sono state sollecitate ad assicurarsi della certezza dei dati e dei parametri relativi alla platea dei beneficiari, gli studenti in possesso dei requisiti per ottenere le borse di studio.</p>	<p>b)</p>

¹¹² Nota dell'O.I.V. prot. AOO O.I.V. n. 81 in data 26.3.2014.



	<i>segue deliberazione 19/2013/G</i>
Ciò al fine di quantificare l'onere finanziario e di valutare la sua coerenza, congruità e sostenibilità in relazione ai meccanismi ed alle risorse finanziarie disponibili, anche per il futuro;	
c) Analogamente, dovrebbe essere valutata l'opportunità di integrare le disposizioni in materia prevedendo l'ipotesi della restituzione della borsa di studio se non si prosegue in maniera soddisfacente nello studio, oppure se si interrompono gli studi.	c)
d) Conclusivamente, si segnala che un intervento nazionale sul diritto allo studio non può prescindere dal riconoscimento delle situazioni di svantaggio e di arretratezza economica e culturale laddove esistenti, ed in aggiunta alla definizione dei livelli essenziali, dovrebbe prevedere interventi specifici perequativi, da individuarsi all'interno della Conferenza Stato Regioni, che, dando la possibilità di accedere alle più ampie forme di cultura e di sapere, permettano il recupero delle condizioni svantaggiate.	d)

