



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

PROGRAMMA DELLE ATTIVITA' DI CONTROLLO

2023

Determinazione del 23 febbraio 2023, n. 16







CORTE DEI CONTI

---

SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

PROGRAMMA DELLE ATTIVITA' DI CONTROLLO

2023

Relatore: Presidente della Sezione Manuela Arrigucci

ha collaborato  
per la ricerca e l'aggiornamento normativo la  
*dott.ssa Daniela Redaelli*



## CORTE DEI CONTI

### SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza in seduta plenaria del 23 febbraio 2023;

visto l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n. 14/DEL/2000 del 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

viste le norme di organizzazione della Sezione del controllo sugli enti di cui alla determinazione n. 10 del 1° marzo 1990, nel testo risultante dalle modifiche apportate, da ultimo, con la determinazione n. 7 del 30 gennaio 2020;

Visto l'articolo 7, comma 7, del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2022;

visto l'articolo 5 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 come novellato dall'articolo 11 della legge 5 agosto 2022, n. 118;

vista la deliberazione delle Sezioni riunite n. 43/SSRRCO/INPR/22 del 23 dicembre 2022 relativa alla "Programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per il 2023";

udito il relatore, Presidente della Sezione Manuela Arrigucci

### DELIBERA

di approvare il Programma delle attività della Sezione del controllo sugli enti per l'anno 2023, nel testo che segue.



## CORTE DEI CONTI

---

Dispone che la presente determinazione, unitamente al Programma dell'attività della Sezione del controllo sugli enti per l'anno 2023, che ne costituisce parte integrante, siano trasmessi al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei deputati.

Copia della presente determinazione verrà, altresì, trasmessa al Presidente del Consiglio dei ministri, al Ministro dell'economia e delle finanze ed ai Ministri interessati.

IL RELATORE

*Manuela Arrigucci*

IL PRESIDENTE

*Guido Carlino*

depositata in segreteria

DIRIGENTE

*Fabio Marani*



# INDICE

PREMESSA .....	1
1. PROFILI FUNZIONALI E ORGANIZZATIVI .....	2
1.1 Enti controllati.....	2
1.2 Organizzazione della Sezione.....	2
1.3 Digitalizzazione e sistema informatico .....	4
2. CONTENUTO DEL CONTROLLO.....	6
2.1 Controllo relativo all'attuazione del PNRR.....	6
2.2 Controllo relativo all'art 5 del TUSP.....	7
2.3 Relazioni di settore.....	8
2.4 Contraddittorio.....	8
2.5 Contenuto e profili gestionali oggetto del controllo .....	9
2.5.1 Enti previdenziali .....	13
2.5.2 Enti assistenziali, culturali e ricreativi. Terzo settore.....	15
2.5.3 Enti produttori e regolatori di servizi economici.....	18
2.5.4 Enti di regolazione ed incentivazione .....	19
2.5.5 Enti di ricerca .....	23
2.6 Controllo ai sensi della legge 14 gennaio 1994, n. 20 .....	24
3. PRINCIPALI INTERVENTI NORMATIVI .....	26
3.1. Legge 30 dicembre 2021, n. 234 .....	26
3.2. Legge 29 dicembre 2022, n. 197 .....	27
3.3 Armonizzazione dei sistemi contabili .....	28
3.4 Disposizioni di contenimento della spesa .....	29
3.5 Disposizioni relative alle spese degli organi di enti pubblici ed in materia di organizzazione.....	30
4. CRITERI GENERALI DEL CONTROLLO .....	31
4.1 Tempestività.....	31
4.2 Sinteticità .....	31
4.3 Attualità .....	32
4.4 Significatività.....	32
4.5 Continuità e concomitanza .....	33
4.6 Esaustività.....	34





## **PREMESSA**

Con il presente documento vengono definite le linee programmatiche dell'attività della Sezione per l'anno 2023, in coerenza con gli indirizzi ed i criteri di riferimento deliberati dalle Sezioni riunite in sede di controllo nell'adunanza del 23 dicembre 2022 (deliberazione n. 43/SSRRCO/INPR/22), al fine di garantire che le funzioni di controllo siano esercitate secondo canoni uniformi.

La legge 21 marzo 1958, n. 259, di diretta attuazione dell'art. 100, secondo comma, della Costituzione, ha disciplinato l'esercizio delle funzioni di controllo sulla gestione finanziaria degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria.

La medesima legge dispone, con carattere di necessità, il controllo, con esito di referto annuale al Parlamento, sulla gestione finanziaria di ciascuno degli enti sottoposti all'esame della Corte; pertanto, la programmazione della Sezione non può essere destinata ad operare scelte selettive in ordine ai soggetti destinatari e ai contenuti del controllo ma ha l'obiettivo di indicare metodologie e criteri ai quali improntare l'esame delle gestioni e di individuare eventuali profili critici o meritevoli di approfondimento, in coerenza con i mutamenti degli assetti ordinamentali e delle politiche pubbliche e in continuità con le verifiche effettuate nell'esercizio precedente.

Pur confermando e riproponendo indirizzi generali e criteri di indagine indicati nelle pregresse determinazioni di programma ritenuti tuttora operativi e cogenti, per l'anno in corso la Sezione dovrà tener conto anche del contesto generale di finanza pubblica, in un quadro interno e internazionale condizionato dagli effetti negativi della pandemia, dalla crisi energetica, da un conflitto in Europa ancora in essere, nonché da politiche monetarie restrittive volte a contrastare le recenti spinte inflazionistiche. A tal fine, dovranno tenersi in considerazione i riflessi che l'aumento dei prezzi inevitabilmente produce su componenti importanti della spesa pubblica: a titolo esemplificativo, da quella per il personale e per gli acquisti di beni e servizi a quella per investimenti.

# 1. PROFILI FUNZIONALI E ORGANIZZATIVI

## 1.1 Enti controllati

Le attribuzioni della Sezione del controllo sugli enti, secondo la legge istitutiva 21 marzo 1958, n. 259, hanno quali destinatari soggetti istituzionali di differente natura giuridica cui lo Stato contribuisce in via ordinaria con apporti annuali al bilancio o apporti al patrimonio: enti pubblici, economici e non economici, società partecipate dallo Stato e/o da altre amministrazioni pubbliche, fondazioni ed altri organismi di diritto privato.

Tale platea è suscettibile di ampliamento o riduzione, a seguito della costituzione di nuovi organismi finanziati con contribuzioni pubbliche o di accorpamento, fusione, trasformazione di enti già esistenti.

Le competenze della Sezione - pur senza considerare le attribuzioni ulteriori di cui si dirà nel prosieguo - risultano, di fatto, di anno in anno accresciute, in relazione alla pluralità dei nuovi soggetti giuridici, pubblici e privati, a beneficio dei quali il legislatore ha previsto con modalità diversificate contribuzioni pubbliche.

Gli enti assoggettati a controllo mediante d.p.c.m. o specifica disposizione normativa sono, al 31 dicembre 2022, complessivamente 317 (314 nel 2021), compresi i 103 Automobile club provinciali e locali; di essi 211 (222 nel 2021), sono enti pubblici, 40 (37 nel 2021) sono società e 66 (55 nel 2021) sono persone giuridiche di diritto privato diverse dalle società.

La Sezione anche per il 2023 continuerà a svolgere, compatibilmente con le risorse disponibili, un'attività di ricognizione degli enti per i quali possono ritenersi sussistenti i presupposti per l'assoggettamento al controllo, mediante l'adozione di apposita determinazione.

Peraltro, saranno tempestivamente avviate le procedure di assoggettamento a controllo previste da recenti atti normativi per ulteriori enti: ci si riferisce, in particolare, all'Istituto per il credito sportivo e culturale s.p.a. di cui alla legge di bilancio 2023, in relazione al quale, peraltro, il legislatore prevede un dettagliato e complesso *iter* di trasformazione da ente di diritto pubblico in società per azioni di diritto singolare, processo che richiede primariamente l'emissione entro novanta giorni di uno o più decreti interministeriali, sentita la Banca d'Italia.

## 1.2 Organizzazione della Sezione

Il ruolo della Sezione si connota per la complessità di un'attività di verifica che riguarda enti aventi

natura e caratteristiche fra loro diverse (enti pubblici, società in mano pubblica, altri soggetti privati quali fondazioni o associazioni), con necessità di riscontrare le attività amministrativo-contabili di ciascun ente in rapporto a diversi assetti normativi primari e secondari.

Nel 2023 la Sezione dovrà confrontarsi, oltre che con il progressivo incremento degli enti controllati per effetto di atti normativi di assoggettamento, anche con i maggiori impegni connessi alle verifiche e ai controlli relativi ai progetti del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), di cui si dirà poi diffusamente, nonché alla nuova competenza introdotta dal novellato art. 5 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Tusp), in materia di costituzione di nuove società o di acquisizioni di partecipazioni da parte di pubbliche amministrazioni.

Si tratta di funzioni - non appare superfluo ribadirlo - non comprimibili, in quanto trovano fondamento nell'art. 100 della Costituzione, con le modalità declinate dalla legge n. 259 del 1958, attuativa della predetta disposizione della Carta fondamentale, come ribadito dalla Corte costituzionale, in particolare con la sentenza n. 466 del 1993.

In un quadro di migliore organizzazione del controllo, anche nel 2023 è confermato lo stretto collegamento tra i magistrati componenti la Sezione ed i magistrati delegati e delegati sostituti non facenti parte dell'organico della stessa. Questi ultimi, infatti, saranno partecipi dell'attività della Sezione attraverso la presenza alle adunanze e alle periodiche riunioni di coordinamento, sia per l'esame preliminare degli schemi di referti sulla gestione degli enti, sia per la trattazione di specifiche questioni di carattere generale.

Fra l'altro, la Sezione ha adottato le misure organizzative necessarie all'attuazione delle disposizioni introdotte dall'art. 11 della legge 5 agosto 2022, n. 118 (legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021), entrata in vigore il 27 agosto 2022, che apporta modifiche all'art. 5 del decreto legislativo n. 175 del 2016 e, tenuto anche conto dei delicati profili interpretativi, fornito i primi indirizzi attuativi di cui meglio si darà atto nel prosieguo.

E', poi, da sottolineare come anche nell'anno in riferimento, per i magistrati della Sezione e per i magistrati delegati ex art 12 della legge n. 259 del 1958, continueranno a svolgersi incontri formativi, anche con il coinvolgimento degli enti interessati, con l'ausilio, come nel 2022, della Scuola di Alta Formazione.

Sotto il profilo organizzativo, in assenza di nuove assegnazioni, la Sezione potrà continuare a risentire, anche nel 2023, del sottodimensionamento del personale di magistratura che, tuttora, si

attesta su una consistenza numerica funzionalmente non adeguata.

L'integrazione dell'organico di tale personale appare ineludibile per non venire meno agli obblighi istituzionali gravanti sulla Sezione, assicurando nel contempo il necessario livello qualitativo delle verifiche di competenza a beneficio del Parlamento, quale espressione della collettività.

### **1.3 Digitalizzazione e sistema informatico**

Originarie in adempimento ai provvedimenti adottati dalle autorità governative e alle disposizioni emanate dal Segretario generale in relazione alle misure emergenziali finalizzate a fronteggiare la diffusione del Covid- 19, si confermano anche per il 2023 le modalità lavorative basate sull'utilizzo del lavoro agile, calibrato su procedure snelle e digitalizzate, che hanno permesso alla Sezione di proseguire l'attività istituzionale con efficienza e funzionalità.

Si rammenta, in proposito che, dal 1° aprile 2022, cessato lo stato di emergenza, le Adunanze della Sezione si svolgono nuovamente in presenza, mentre per i Gruppi di lavoro e le altre attività della Sezione resta ferma, anche per il 2023, la possibilità di utilizzare la videoconferenza, ove ritenuto opportuno.

Come evidenziato anche nei programmi degli anni passati, è operativo il Sistema Informativo Controllo Enti (Sice), finalizzato a consentire la trasmissione in formato elettronico ed elaborabile dei dati dei bilanci di esercizio e di altre informazioni extra-contabili.

Il sistema, oggetto di costante aggiornamento da parte del personale di supporto, opera correntemente nella funzione di banca dati dell'attività della Sezione; in particolare, contiene i d.p.c.m. di assoggettamento, le determinazioni ed i referti della Sezione, la normativa relativa ai medesimi, l'anagrafica, anche storica, dei magistrati istruttori che si sono susseguiti nell'attività del controllo e dei revisori. Sotto tale profilo esso rappresenta un ausilio per l'attività di competenza alla quale il personale di magistratura ed amministrativo continua a fare riferimento.

Si continuerà, anche nel corso del 2023, nell'opera di ricognizione sul livello di utilizzo dell'applicativo Sice da parte degli enti e di stimolo nei confronti dei medesimi per un migliore uso dello strumento informatico e saranno adottate ulteriori iniziative volte ad affrontare alcuni elementi di criticità.

La Sezione, inoltre, a seguito delle esigenze dettate dal monitoraggio dei fondi PNRR, si è

dotata di una banca dati ad uso interno, che verrà implementata nel corso del 2023, al fine di gestire in modalità informatica i dati acquisiti in merito alle attività legate all'utilizzo dei fondi del PNRR da parte degli enti assoggettati al controllo e che servirà come base per gli approfondimenti da effettuare nelle relazioni sui singoli enti, e per arricchire il contributo della Sezione alla relazione semestrale che, su tale materia, le Sezioni Riunite rendono al Parlamento. Sono, inoltre, allo studio possibili nuove forme di interazione dei sistemi conoscitivi sviluppati dalla Corte con altri sistemi di raccolta dati (tra cui Siope, Bdap e Regis); attività, queste, che assumono rilievo per la Sezione anche al fine di ampliare la conoscenza dei dati relativi alla platea degli enti controllati.

## 2. CONTENUTO DEL CONTROLLO

Restano confermati i contenuti essenziali cui si deve attenere l'attività di controllo della Sezione e di cui è data sintetica esposizione.

Occorre, altresì, preliminarmente, richiamare l'attenzione sull'ampliamento dell'attività di controllo a verifiche rese necessarie dall'evoluzione normativa e dallo stato della finanza pubblica.

### 2.1 Controllo relativo all'attuazione del PNRR

Come già anticipato, la Sezione è tenuta a monitorare l'attività degli enti assoggettati a controllo con riguardo alla gestione delle risorse del PNRR e al raggiungimento degli obiettivi previsti, nel rispetto dell'arco temporale concordato.

In breve, nell'ambito del programma messo a punto dall'Unione europea per la ripresa post-pandemica denominato *Next Generation EU* (NGEU), che prevede investimenti e riforme per rilanciare l'economia, il Piano nazionale di ripresa e resilienza presentato dall'Italia, articolato sui tre assi strategici della digitalizzazione e innovazione, della transizione ecologica e dell'inclusione sociale, coinvolge, sotto vari profili, numerosi enti assoggettati al controllo della Sezione.

Il programma dei controlli per l'anno 2023 deve, quindi, tenere in considerazione nuove, importanti priorità, quali il monitoraggio tempestivo dell'avanzamento dei lavori compresi nel Piano ed, eventualmente, assicurare l'organizzazione delle attività di referto secondo *iter* prioritari nei riguardi dei molti enti assoggettati al controllo che sono chiamati a partecipare al Piano sia in qualità di attuatori, sia di realizzatori, secondo le qualificazioni previste dalla normativa di riferimento.

Al riguardo, sulla base di una previa ricognizione delle attività intestate a ciascuno di essi e del relativo impatto economico-finanziario, si dovrà dar conto al Parlamento, in apposito capitolo del referto annuale su ciascun ente, dell'esito del controllo effettuato, anche tenendo conto dei parametri di economicità, efficienza ed efficacia indicati dall'art. 7, comma 7, del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito dalla legge 29 luglio 2021, n. 108.

Le norme dedicate al controllo della Corte indicano un modello fondato sulla verifica degli esiti della gestione, anche in corso di svolgimento, valutando traguardi (*milestones*) ed obiettivi (*targets*), evidenziando difficoltà che possano incidere sui tempi di realizzazione dei progetti, monitorando stati di avanzamento o scostamenti.

Ai fini del rapporto semestrale di cui al citato art. 7, comma 7, del decreto-legge n. 77 del 2021, che deve essere trasmesso al Parlamento dalle Sezioni riunite e a cui dovranno concorrere tutte le Sezioni di controllo della Corte, sarà indispensabile un'azione continua di coordinamento fra le stesse e le Sezioni riunite.

A tal fine anche per il 2023 si procederà - a seguito di apposita istruttoria, accompagnata da un modello di rilevazione (predisposto al fine di poter disporre di dati omogenei) - a un'attività d'indagine volta ad una ricognizione degli enti coinvolti, dei progetti legati al PNRR, dell'entità delle risorse assegnate o previste, della costituzione di strutture dedicate, del rispetto della tempistica, degli obiettivi assegnati. L'esito di tale indagine confluirà nel citato referto unitario delle Sezioni riunite, come già avvenuto per la prima indagine del 28 marzo 2022, cui la Sezione ha contribuito con proprie informazioni, dati e valutazioni. Approfondimenti specifici verranno poi effettuati in occasione dei referti riguardanti i singoli enti.

## **2.2 Controllo relativo all'art. 5 del TUSP**

Le disposizioni introdotte dal citato art. 11 della legge n. 118 del 2022, entrata in vigore il 27 agosto 2022, che apportano modifiche all'art. 5 del decreto legislativo n. 175 del 2016, prevedono che la Corte dei conti (e quindi, per gli enti assoggettati al controllo, questa Sezione) si pronunci, entro il termine perentorio di sessanta giorni dal ricevimento, sull'atto deliberativo di costituzione di una società a partecipazione pubblica o sull'acquisto di partecipazioni, anche indirette, da parte di amministrazioni pubbliche in società già costituite.

La novella ha posto numerosi dubbi interpretativi che in parte sono stati risolti da due pronunce di orientamento delle Sezioni riunite in sede di controllo (la n. 16/SSRRCO/QMIG/2022 e la n. 19/SSRRCO/QMIG/2022) in cui vengono declinati i tratti essenziali della funzione ed i parametri di riferimento. Sono poi intervenute numerose altre pronunce da parte delle Sezioni regionali di controllo che hanno offerto ulteriori contributi.

Questa Sezione ha già avuto modo di dare applicazione alla disposizione in discorso e si è data opportune modalità organizzative, al fine di rispondere al meglio alla nuova competenza.

## 2.3 Relazioni di settore

In continuità con le linee programmatiche degli anni precedenti, saranno elaborati referti al Parlamento di taglio trasversale (c.d. relazioni di settore), attraverso la predisposizione di relazioni unitarie afferenti a una pluralità di enti omogenei, affidati a un unico o a più magistrati in qualità di istruttore-relatore. Tale modalità consente di analizzare, non solo la gestione di ogni singolo ente, ma anche di effettuare comparazioni fra gli enti del medesimo settore, nonché di acquisire elementi di conoscenza e valutazione generale dell'intero settore.

Anche nel corso del 2023 la Sezione riferirà, dunque, al Parlamento con un'unica relazione sulla gestione finanziaria delle 14 fondazioni lirico-sinfoniche, dell'Automobile Club, unitamente ai 104 Automobile club provinciali e locali, dei 23 parchi nazionali, dei 3 consorzi fluviali e della Giunta storica insieme agli Istituti della rete.

Qualora profili organizzativi non consigliassero relazioni di carattere unitario, ove possibile, saranno individuati elementi di comparabilità normativi, economico-finanziari o gestionali, *best practices* o quant'altro sia utile alla valutazione dell'ente in esame nel contesto più generale della categoria cui esso è riconducibile.

## 2.4 Contraddittorio

Si continueranno ad applicare anche nel 2023 le misure di "rafforzamento del contraddittorio" adottate a seguito di modifica ed integrazione alle "Norme di organizzazione della Sezione", a suo tempo approvate con la determinazione n. 10 del 1° marzo 1990 e successive modificazioni ed integrazioni (deliberazione 30 gennaio 2020, n. 7), al fine di rafforzare il confronto con gli enti controllati, sia nella fase prodromica all'approvazione del referto da parte del Collegio, che in quella successiva.

L'art. 8-bis delle predette norme di organizzazione, introdotto con la citata novella, prescrive, infatti, che alla conclusione della fase istruttoria il vertice dell'ente controllato sia informato delle criticità, ove riscontrate e non risolte, sulle quali potrà produrre risposte e chiarimenti, di cui si terrà conto in sede di valutazione collegiale.

Tenuto poi conto delle peculiarità delle funzioni di controllo svolte dalla Sezione ai sensi della legge n. 259 del 1958 - che, come sopra specificato, sono continuative, in quanto seguono la cadenza dei bilanci consuntivi degli enti sottoposti a controllo - il sistema regolamentare sopra delineato



consente di valorizzare il “punto di vista” dell’ente già nel successivo referto. Pertanto, il comma 2-bis, aggiunto all’art. 5 delle indicate norme di organizzazione, stabilisce che, dopo l’approvazione del referto da parte del Collegio – sede nella quale potrebbero anche emergere nuove osservazioni, critiche e suggerimenti – il Presidente della Sezione trasmette la relazione anche ai vertici dell’ente con specifico invito a presentare eventuali proprie osservazioni, che potranno essere oggetto di esame della Sezione e di cui potrà darsi conto nel referto successivo.

## **2.5 Contenuto e profili gestionali oggetto del controllo**

Sulla base dell’ormai consolidato indirizzo seguito nell’esercizio del controllo, l’analisi della gestione finanziaria andrà riferita alle funzioni assegnate dall’ordinamento a ciascun ente, rispetto alle quali commisurare l’efficienza, l’economicità e l’efficacia della gestione ed i risultati finali rappresentati nel rendiconto.

Sarà osservata la corretta costituzione del sistema di governo, in primo luogo con riferimento al tempestivo, fisiologico rinnovo degli organi da parte dei soggetti competenti. In particolare, per gli enti che svolgono attività di impresa, sarà oggetto di analisi il profilo dell’efficace funzionamento della *governance*, anche alla luce del nuovo testo dell’art. 2086 del Codice civile, il cui comma 2, introdotto dall’art. 375, comma 2, del decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14 ed entrato in vigore, ai sensi del successivo art. 389, comma 2, il 16 marzo 2019, ha posto, per le imprese in forma societaria o collettiva, il dovere di istituire anche un assetto organizzativo e amministrativo adeguato, in funzione della tempestiva rilevazione di eventuali situazioni di crisi o perdita della continuità aziendale. Il decreto legislativo citato, ossia il “Codice della crisi di impresa e dell’insolvenza”, con esclusione degli articoli entrati in vigore nel 2019, è divenuto efficace da luglio 2022 nel testo largamente modificato ad opera del decreto legislativo 17 giugno 2022, n. 83 che ha recepito la Direttiva *insolvency* (Dir. 2019/1023). Tale direttiva persegue, in particolare, l’obiettivo di garantire alle imprese e agli imprenditori sani che sono in difficoltà finanziarie la possibilità di accedere a quadri di ristrutturazione preventiva efficaci che consentano di preservare la continuità aziendale.

Inoltre, nei referti ci si soffermerà sul funzionamento degli organi di amministrazione e controllo; in particolare, si darà conto della qualità e della tempestività delle informazioni fornite ai componenti gli organi sulle questioni poste all’ordine del giorno nelle sedute

collegiali e dei profili di problematicità eventualmente insorti in sede di adozione delle decisioni di maggiore rilevanza adottate dagli organi di governo.

Il già citato Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica ha prescritto, per gli enti sottoposti al controllo *ex lege* n. 259 del 1958, che siano - o stiano per diventare - titolari di partecipazioni societarie, la comunicazione alla Sezione di alcune procedure o provvedimenti ritenuti dal legislatore particolarmente significativi sotto il profilo della razionalizzazione delle partecipazioni stesse, soprattutto ai fini del contenimento della spesa. I principali obblighi di comunicazione, oltre a quanto previsto dall'art. 5 novellato, di cui si è detto sopra, riguardano:

- a) gli atti di nomina dei componenti del Consiglio di amministrazione (art. 11, comma 3);
- b) gli esiti delle analisi annuali che le amministrazioni pubbliche devono effettuare, entro il 31 dicembre, relative alle società di cui detengono partecipazioni, adottando eventualmente piani di razionalizzazione, corredati di relazione tecnica, per il riassetto, la fusione o la liquidazione di quelle non più strettamente necessarie per il perseguimento delle finalità istituzionali o che non rispondano a determinati requisiti, nonché le successive relazioni sull'attuazione dei piani stessi (art. 20).

Si è esaurita la fase della revisione straordinaria delle partecipazioni possedute alla data del 31 dicembre 2016, di cui all'art. 24 del citato decreto legislativo n. 175 del 2016.

Deve, peraltro, precisarsi che l'art. 16, comma 3 *bis*, del d.l. 25 maggio 2021, n. 73, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 luglio 2021, n. 106, ha introdotto nel predetto art. 24 il comma 5 *ter*, prevedendo, a tutela del patrimonio pubblico e del valore delle quote societarie pubbliche, l'inapplicabilità anche per l'anno 2022 del termine per l'alienazione (e delle conseguenze per l'inadempimento), nel caso in cui le società partecipate "abbiano prodotto un risultato medio in utile nel triennio 2017-2019".

La Sezione proseguirà nella verifica dell'adempimento dell'obbligo di adozione dei piani di razionalizzazione ordinari prescritti dalla legge, di cui al precedente punto b) e del conseguente loro invio alla Corte, nonché della coerenza, dell'attendibilità delle motivazioni poste a base delle decisioni assunte dagli enti e della continuità con i precedenti riassetti.

Al riguardo della verifica dei presupposti di cui all'art. 4 del Tusp, da effettuare in sede di razionalizzazione ordinaria (citato art. 20), si evidenzia che l'art. 25 *bis*, comma 1, del decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 dicembre 2021,

n. 233, inserendo l'art. 4 *bis* nel citato decreto legislativo n. 175 del 2016, ha disposto che le attività di ricerca svolte dalle società a partecipazione pubblica e dagli enti pubblici di ricerca, per la realizzazione degli interventi compresi nel quadro di attuazione del Pnrr, rientrano tra quelle perseguibili dalle amministrazioni pubbliche ai sensi del comma 2 del citato articolo 4. Ulteriori obblighi di comunicazione alla Sezione sono previsti nel Tusp dall'art. 14, comma 5 (che sancisce la regola generale del c.d. "divieto di soccorso finanziario"), con riferimento al piano di risanamento che contempra il raggiungimento dell'equilibrio in tre anni per consentire i trasferimenti straordinari alle società che abbiano registrato perdite per tre esercizi consecutivi.

Altro aspetto della gestione meritevole di approfondimento, per le sue ricadute sul piano finanziario, è l'attività negoziale. In particolare, per tutti gli enti rientranti nell'ambito applicativo del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 e successive modificazioni e integrazioni, sarà verificata l'osservanza delle regole afferenti alla gestione delle procedure contrattuali per l'acquisizione di lavori, beni e servizi.

Nei referti, saranno forniti elementi di conoscenza ed eventuali valutazioni circa il numero e gli importi inerenti alle procedure di affidamento, distinguendo quelle sottosoglia comunitaria, ex art. 36 del citato decreto legislativo n. 50 del 2016, da quelle ordinarie, ex artt. da 59 al 65 del medesimo decreto legislativo, anche tenendo conto delle specifiche disposizioni riguardanti i settori speciali (artt. 114 e ss.) e gli appalti esclusi dall'applicazione del codice dei contratti (artt. 4 e ss.).

Inoltre, saranno evidenziati gli eventuali profili di criticità nella materia dei contratti pubblici, con riferimento, ad esempio, alle proroghe contrattuali ed agli atti aggiuntivi (aumento o diminuzione delle prestazioni), di cui, rispettivamente, all'art. 106, commi 11 e 12, del codice dei contratti, nonché all'uso della procedura negoziata senza previa indizione di gara in tema di procedure di scelta del contraente nei settori speciali, ex art. 125.

Sarà oggetto di analisi anche l'attuazione del sistema centralizzato degli acquisti, finalizzato alla razionalizzazione della spesa, in applicazione delle relative disposizioni che, con diversa portata precettiva, hanno quali destinatari i soggetti pubblici o privati controllati da questa Sezione.

Resta superfluo dare evidenza alla circostanza che attenzione particolare andrà riservata ai

profili attuativi connessi alla ormai prossima entrata in vigore della riforma del Codice dei contratti pubblici, in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici.

Ove assumano rilevanza, saranno esaminati gli effetti della pandemia sull'attività dell'ente controllato, tenuto conto della specifica missione di ognuno, unitamente ai riflessi economico-finanziari sui risultati di bilancio conseguenti alle disposizioni legislative adottate a sostegno dei soggetti e delle attività produttive colpite dalla situazione emergenziale.

Con riguardo agli adempimenti in materia di personale andrà considerato (come meglio si dirà in seguito) il venir meno, tra l'altro, dell'obbligo di adozione del Piano triennale del fabbisogno di personale, il cui contenuto viene sostanzialmente assorbito dal Piano integrato di attività e organizzazione di cui al d.l. 9 giugno 2021, n. 80.

Particolare attenzione continuerà ad essere dedicata alle verifiche svolte dagli organi interni di revisione in merito all'attuazione delle misure di contenimento e di razionalizzazione della spesa.

Sotto un profilo più generale e fermi restando le indicazioni ed i criteri già esposti, le modalità di controllo possono così riassumersi:

a) per gli enti controllati ai sensi dell'art. 2 della legge n. 259 del 1958, l'esame sarà effettuato attraverso l'analisi dei documenti contabili e dei verbali degli organi di revisione nonché mediante idonea istruttoria sui vari aspetti gestionali;

b) per gli enti controllati ex art. 12 della legge citata, il controllo verrà esercitato, oltre che con l'esame dei documenti contabili che gli enti devono trasmettere alla Corte, anche attraverso l'apporto del magistrato delegato che assiste alle sedute degli organi di amministrazione e di controllo e con l'esercizio dell'attività istruttoria necessaria per una compiuta analisi della complessiva gestione finanziaria.

L'attività della Sezione sarà, come per il passato, intesa a evidenziare le criticità e le osservazioni che dovessero emergere dai fatti gestori realizzati dai diversi enti, anche attraverso l'eventuale segnalazione delle stesse alle amministrazioni vigilanti. Costituiranno, in particolare, oggetto di indagine i profili gestionali rispetto ai quali è, o può rivelarsi, più elevato il rischio di criticità sotto il profilo economico e finanziario.

Un'ampia parte della platea di enti controllati è costituita dalle gestioni nei settori della previdenza, delle società di capitali partecipate dallo Stato, degli enti parco, delle Autorità del sistema portuale,

delle Autorità di bacino e della ricerca.

Con riferimento a detti settori, di seguito si indicano alcuni aspetti che potranno essere oggetto di esame e valutazione.

### **2.5.1 Enti previdenziali**

Con riguardo agli enti pubblici operanti nel settore previdenziale, assistenziale ed assicurativo saranno valutati i profili relativi alla *governance* (per gli enti previdenziali pubblici si segnalano, sul tema, le innovazioni introdotte con l'art. 25 del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito dalla legge 28 marzo 2019, n. 26), alla loro riorganizzazione, alle iniziative assunte in materia di personale, al contenzioso, all'avvocatura interna, ai servizi socio-sanitari, agli uffici medico-legali, all'attività ispettiva, alla gestione e dismissione del patrimonio.

Per gli enti previdenziali privati, in particolare, potranno essere evidenziati:

- a) le misure adottate (anche in considerazione delle previsioni contenute nei bilanci tecnici) per assicurare la sostenibilità delle gestioni nel lungo periodo, con specifico riguardo al rapporto tra entrate per contributi ed uscite per prestazioni;
- b) il livello di morosità contributiva e le misure volte a contrastare le evasioni e le elusioni rispetto all'obbligo contributivo;
- c) la composizione e la redditività del patrimonio;
- d) le eventuali iniziative volte a migliorare i trattamenti pensionistici degli iscritti, con specifico riferimento alla facoltà di destinare parte del contributo integrativo all'incremento dei montanti individuali, secondo quanto previsto dall'art. 8, comma 3, del decreto legislativo 10 febbraio 1996, n. 103;
- e) il saldo di esercizio tra contributi e prestazioni complessivi (per la previdenza ed assistenza), ed il saldo tra contributi e prestazioni nel settore esclusivamente pensionistico, in correlazione a quanto previsto dall'art. 24, comma 24, del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n. 124;
- f) il rispetto delle disposizioni in tema di contenimento delle spese, applicabili, ferme restando le disposizioni che recano vincoli in materia di spese per il personale, sino al 2020, ai sensi dell'art. 1, comma 183, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, comma confermato dall'art. 1, comma 601, della legge 27 dicembre 2019, n. 160.

Le valutazioni della Corte avranno riguardo anche alla tipologia e alla gestione degli investimenti, verificando l'eventuale adozione di specifiche regolamentazioni dei processi decisionali e di controllo degli stessi; sarà oggetto di osservazione anche il rispetto dei principi di prudenza nella scelta degli strumenti di investimento e di necessaria strumentalità degli stessi rispetto ai fini istituzionali, sempre di natura pubblicistica, che caratterizzano le Casse previdenziali, tenendo conto altresì delle rilevazioni effettuate da Covip (Commissione di vigilanza sui fondi pensione).

Si osserva che non è stato completato, neppure nel corso del 2022, l'iter di approvazione dello schema di decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, da adottare di concerto con quello del lavoro e delle politiche sociali e sentita la Covip, recante, ai sensi dell'articolo 14, comma 3, del d.l. 6 luglio 2011, n. 98 convertito, con modificazioni, dalla legge 13 luglio 2011, n. 111, disposizioni riguardanti gli enti previdenziali, in materia di investimenti, conflitti di interessi e banca depositaria. Occorrerà tener conto, a questo proposito, della novella recata dall'art. 1, comma 311, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (legge di bilancio 2023), che, sostituendo il predetto comma 3 dell'articolo 14, ha previsto un nuovo sistema regolamentare degli investimenti, che incrementa lo spazio di autonomia normativa secondaria degli enti di previdenza obbligatoria, in relazione al loro ruolo di investitori istituzionali, definendo, inoltre, precisi tempi procedurali per l'approvazione del regolamento ministeriale e di quello interno dei singoli enti.

Innovazione normativa di rilievo è, inoltre, contenuta nel comma 251 dell'art. 1 della citata legge n. 197 del 2022, il quale ha esteso agli enti privati di previdenza obbligatoria i commi da 231 a 252 dello stesso articolo., in base ai quali, in estrema sintesi, i debiti risultanti dai singoli carichi affidati agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 30 giugno 2022 possono essere estinti senza corrispondere le somme affidate all'agente della riscossione a titolo di interessi, sanzioni ed aggio maturati, ma versando le somme dovute a titolo di capitale, rimborso delle spese per le procedure esecutive e notificazione delle cartelle di pagamento.

L'emergenza epidemiologica da Covid-19 ha dato luogo a provvedimenti a tutela delle posizioni previdenziali degli iscritti, riconducibili a tre tipologie di agevolazioni, ossia: la sospensione del versamento dei contributi previdenziali e assistenziali, l'erogazione di un'indennità e l'esonero contributivo; ne saranno osservati i relativi effetti sugli equilibri di bilancio.

Disposizioni, queste, di cui dovrà tenersi conto anche nell'analisi dei bilanci, relative a sospensione dei termini di versamento dei contributi previdenziali e che prevedono indennità a tutela dei

lavoratori e delle imprese nel periodo 2020-2021.

Si evidenzia, inoltre, che l'art. 1 della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (legge di bilancio 2022), ha disposto, al fine di garantire la tutela delle prestazioni previdenziali in favore dei giornalisti, che la funzione previdenziale svolta dall'Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti italiani « Giovanni Amendola » (INPGI) ai sensi dell'articolo 1 della legge 20 dicembre 1951, n. 1564, in regime sostitutivo delle corrispondenti forme di previdenza obbligatoria, con effetto dal 1° luglio 2022, è trasferita, limitatamente alla gestione sostitutiva, all'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), che succede nei relativi rapporti attivi e passivi (comma 103).

### **2.5.2 Enti assistenziali, culturali e ricreativi. Terzo settore**

Gli enti controllati dalla Corte dei conti, riconducibili a detta categoria, sono complessivamente 55. Di questi, 17 svolgono attività lirico-sinfoniche concertistiche o assimilate, 26 servizi culturali e 12 perseguono un interesse pubblico di "protezione sociale".

Trattasi di fondazioni, associazioni di diritto privato ed enti pubblici non economici, per lo più a carattere culturale, dediti alla promozione e all'attuazione di iniziative artistiche, ricreative, formative, scientifiche e assistenziali.

La eterogeneità delle singole strutture organizzative e del relativo quadro normativo di riferimento non consente di cogliere elementi comuni ai diversi settori di attività, a parte l'assenza dello scopo di lucro ed il perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale.

La Corte continuerà a svolgere il proprio controllo contabile per il 2023 anche sul consolidamento dei bilanci di enti a complessa struttura territoriale, diversamente articolati in sezioni, enti pubblici collegati in rete e autonome associazioni di natura privata. È il caso della Lega italiana per la lotta contro i tumori (Lilt), ente pubblico non economico a base associativa presente sul territorio nazionale con 106 associazioni private organizzate a livello provinciale, o del Club alpino italiano (Cai), dotato di una struttura centrale con personalità di diritto pubblico e di una territoriale costituita da una pluralità di associazioni di natura privatistica, articolate in 512 sezioni e 316 sottosezioni. Altri esempi di enti complessi sono: la Giunta storica nazionale e i 6 Istituti della rete (enti pubblici dediti agli studi e alla ricerca storica), l'Istituto nazionale Ferruccio Parri - Rete degli istituti per la storia della Resistenza e dell'età contemporanea (che si compone di una struttura federativa paritaria costituita da 67 Istituti ed Enti associati e da 12 Enti collegati in rete), l'Accademia

nazionale dei Lincei (che amministra numerosi fondi e fondazioni annesse, con l'obiettivo di organizzare una rete territoriale di poli scientifici di alta cultura), l'Anmil (*onlus* che si avvale dei servizi di una rete di 6 diversi soggetti privati) e altre associazioni private (come Uici, Ens e Unms) che presentano una struttura organizzativa ampiamente diffusa sul territorio, articolata in gruppi, consigli e sezioni regionali e provinciali.

Il prolungato periodo di *lockdown*, il crollo dei flussi turistici interni e internazionali, e i segnali della crisi che ha investito il sistema economico, hanno avuto inevitabili conseguenze sulla gestione, ma hanno anche dato impulso ad una articolata serie di iniziative tese a garantire l'erogazione dei servizi a beneficio delle persone fragili o portatrici di *handicap*, nonché volte ad assicurare il supporto necessario in termini di accesso a tutte le informazioni utili a superare le molteplici difficoltà del momento.

I lunghi periodi di chiusura hanno determinato, altresì, una sensibile flessione delle utenze dei molteplici luoghi di cultura e il rinvio di numerose attività programmate (espositive, convegnistiche, di ricerca e formazione), con relativa riduzione dei proventi di natura commerciale, ma anche dei rispettivi costi di produzione.

In particolare, per le fondazioni lirico-sinfoniche, l'Esecutivo ha ritenuto, per il 2021, di garantire la sostanziale conferma dell'ammontare del contributo legato al Fondo unico dello spettacolo erogato nell'esercizio precedente; per l'anno 2022, detti contributi saranno adeguati in ragione dell'attività svolta a fronte dell'emergenza sanitaria da Covid-19, delle esigenze di tutela dell'occupazione e della riprogrammazione degli spettacoli. Inoltre, la legge di bilancio per il 2022 (legge 30 dicembre 2021, n. 234) ha previsto l'istituzione di un fondo, con dotazione pari a 100 milioni di euro per l'anno 2022 e 50 milioni di euro per l'anno 2023, per l'assegnazione di un ulteriore contributo finalizzato a incrementare il fondo di dotazione delle fondazioni lirico-sinfoniche di cui al decreto legislativo 29 giugno 1996, n. 367, e di cui alla legge 11 novembre 2003, n. 311 (art. 1, commi da 359-363).

Con le disposizioni del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117 (Codice del Terzo settore) è stata introdotta, all'interno dell'ordinamento giuridico italiano, una nuova categoria normativa di enti, appartenenti, tradizionalmente, al settore *non profit* (organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale, enti filantropici, società di mutuo soccorso, reti associative, imprese e cooperative sociali).

La disciplina intende promuovere e valorizzare le espressioni della libertà di associazione dei



cittadini (art. 18 Cost.), funzionali allo svolgimento di attività di interesse generale, volte a garantire il soddisfacimento di bisogni essenziali delle persone e della comunità. Tale normativa costituisce il portato di una delle più significative attuazioni del principio di sussidiarietà orizzontale valorizzato dall'art. 118, quarto comma, della Costituzione.

Buona parte degli enti di carattere privato sono inquadrabili nell'ambito del Terzo settore, di cui al citato decreto legislativo n. 117 del 2017. Tra questi figurano tanto associazioni di volontariato, come la Croce Rossa italiana (Cri), quanto associazioni di promozione sociale, come l'Unione italiana ciechi e ipovedenti (Uici), l'Ente nazionale protezione ed assistenza sordi (Ens), l'Unione nazionale mutilati per servizio (Unms) e l'Associazione nazionale fra lavoratori mutilati e invalidi del lavoro (Anmil). Hanno aderito al Terzo settore anche fondazioni culturali come l'Istituto nazionale di studi romani e la Fondazione Casa Buonarroti, nonché associazioni private come l'Istituto per gli studi di politica internazionale (Ispi).

Divenuto operativo dal 23 novembre 2021 il Registro unico nazionale del Terzo Settore (Runts), detti enti hanno potuto essere coinvolti attivamente nelle sedi della programmazione, progettazione e organizzazione degli interventi e dei servizi della Pubblica amministrazione, in quanto garantiscono la "terzietà" nella propria attività, attraverso la più stretta procedimentalizzazione dell'azione sussidiaria da loro svolta e il rispetto delle norme di evidenza pubblica nonché degli obblighi di trasparenza e di informazione.

In ordine alle suddette caratteristiche strutturali, la legge 4 agosto 2022, n. 122, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 21 giugno 2022, n. 73 (c.d. decreto "semplificazioni") ha introdotto modifiche all'impianto fiscale disegnato per gli enti del Terzo settore e alle modalità di iscrizione al Runts, dopo le deroghe in materia di affidamenti introdotte dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, agli artt. 30, 59 e 140 del Codice dei contratti pubblici.

Per garantire il corretto utilizzo delle risorse finanziarie gestite dagli enti del Terzo settore cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, il controllo della Corte, nell'ambito soggettivo di competenza *ex lege* n. 259 del 1958, sarà indirizzato a verificare, principalmente, la conformità dei modelli di stato patrimoniale, rendiconto gestionale, relazione di missione e bilancio sociale, adottati da ciascun ente a decorrere dall'esercizio 2021, agli *standard* definiti dai decreti Mlps del 4 luglio 2019 e del 5 marzo 2020, nonché ai principi contabili OIC 35.

### 2.5.3 Enti produttori e regolatori di servizi economici

Rientrano in tale settore, ispirato alla classificazione adottata dall' ISTAT, n. 62 enti, di cui 3 agenzie fiscali, 42 enti di "produzione di servizi economici" (per lo più società per azioni attive in molteplici settori, quali l'energia, la meccanica, l'aerospazio, i trasporti, la logistica, l'immobiliare, l'ambiente, la cultura ecc.) e 17 enti di "regolazione dell'attività economica" che promuovono la trasparenza, la certezza e l'equità delle relazioni economiche tra imprese e tra imprese e cittadini, fra cui Aci, Enac, Anvur, Coni ecc..

Nella maggioranza dei casi si tratta di società di capitali partecipate dalle amministrazioni pubbliche la cui disciplina normativa di riferimento è costituita principalmente dal più volte citato decreto legislativo n. 175 del 2016 e dalle norme di diritto comune.

#### Società di capitali

Più nel dettaglio, saranno sottoposti a verifica, anche nel 2023, i seguenti profili:

- le procedure di costituzione di società e di acquisto di partecipazioni in società già costituite, nonché di alienazione delle partecipazioni possedute;
- il rispetto dei limiti retributivi - ove previsti - per amministratori e dipendenti;
- la completezza dei documenti contabili (compresi quelli relativi al bilancio consolidato);
- il rispetto delle norme in materia di "in house providing", in presenza di affidamenti a società partecipate;
- l'osservanza delle disposizioni riguardanti il numero massimo dei componenti e la parità di genere per l'accesso negli organi di amministrazione e controllo;
- i processi di risanamento dei conti aziendali;
- il volume e le aree d'impiego degli investimenti;
- l'applicazione dei principi contabili internazionali (Ias/Ifrs) previsti dai regolamenti comunitari;
- il grado e le modalità di attuazione del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 (e successive modifiche e integrazioni) sulla c.d. "responsabilità degli enti", con specifico riguardo all'attività svolta dall'apposito organismo di vigilanza in materia di modelli organizzativi, nonché all'adozione e al rispetto del codice etico e del suo tempestivo aggiornamento, unitamente alla verifica della facoltà di affidamento dei compiti del predetto organismo ad

- altri organi di controllo;
- l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza di cui alla legge 6 novembre 2012, n. 190, e il rispetto delle disposizioni di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, e s.m.;
  - l'istituzione della figura del dirigente preposto alla redazione dei documenti contabili societari;
  - l'avvicendamento dei soggetti incaricati della revisione contabile ed il conferimento di eventuali incarichi aggiuntivi ai medesimi;
  - i rapporti tra la società e le amministrazioni che alla stessa partecipano e/o esercitano i poteri di vigilanza.

Particolare attenzione sarà posta al rispetto delle direttive che l'azionista pubblico impartisce alle proprie società, primariamente in tema di contenimento della spesa, nonché di compensi e rimborsi spese. Quanto ai primi, si rammenta che è ancora in vigore il regime transitorio previsto dall'art. 11, comma 7, del Tusp, in attesa dell'emanazione del decreto del Mef previsto dal comma 6 dello stesso articolo, per la rideterminazione in via generale del sistema dei compensi, sulla base di criteri quantitativi e qualitativi. Per i rimborsi spese si evidenzia l'importanza che, all'atto della nomina degli amministratori, sia ben definito ciò che può essere imputato a rimborso e ciò che, invece, deve essere qualificato come *benefit*, da imputare al compenso attribuito, anche al fine del rispetto dei tetti attualmente in vigore.

Per le società quotate in borsa e ad essa equiparate, ai sensi del Tusp, non sono invece previsti limiti ai compensi. Si richiama, comunque, la costante raccomandazione che i criteri per la determinazione dei compensi siano improntati ad una calibrata ponderazione dell'esigenza di contenimento della spesa con quella di non disincentivare l'acquisizione di valide risorse professionali.

Con riferimento alle società *in house*, si porrà particolare attenzione alle concrete modalità di svolgimento del controllo analogo, al fine di valutare l'efficacia del sistema di *governance*.

#### **2.5.4 Enti di regolazione ed incentivazione**

Sono compresi in tale tipologia 48 enti, fra cui n. 5 Autorità di bacino del distretto idrografico; n. 16 Autorità di sistema portuale; n. 23 Enti parco nazionali e n. 4 Consorzi irrigui.

Di seguito, più analiticamente, si dà atto dei maggiori aspetti che saranno sottoposti a monitoraggio.

### **Autorità di bacino distrettuale**

Continueranno anche nel 2023 le interlocuzioni con i vertici e gli organi di controllo delle Autorità di bacino distrettuale, enti pubblici non economici ai quali sono affidati compiti di tutela del suolo e del sottosuolo, nonché di risanamento idrogeologico del territorio, ai fini dell'adozione dei primi bilanci.

Il decreto in data 25 ottobre 2016 del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, emanato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, ha dettato la disciplina dell'attribuzione e del trasferimento alle Autorità di bacino distrettuale del personale e delle risorse strumentali e finanziarie delle precedenti Autorità di bacino, di cui alla legge 18 maggio 1989, n. 183, soppresse a far data dall'entrata in vigore del decreto stesso. Ai sensi dell'art. 6, comma 1, del medesimo decreto ministeriale del 2016, il controllo sulla gestione finanziaria delle Autorità di bacino distrettuale viene esercitato dalla Corte dei conti con le modalità previste dalla legge n. 258 del 1959. Con d.p.c.m. in data 17 dicembre 2019, le Autorità di bacino distrettuale sono state assoggettate al controllo ai sensi dell'art. 2 della citata legge n. 259 del 1958.

A seguito dell'emanazione, con decreto interministeriale n. 53 del 1° febbraio 2021, del Regolamento di contabilità, tali enti hanno finalmente avviato le procedure di chiusura delle contabilità speciali e l'approvazione dei primi bilanci autonomi di previsione per l'esercizio 2022, al fine di improntare il proprio ciclo gestionale annuale ai principi vigenti per gli enti pubblici non economici.

### **Autorità di sistema portuale**

Rientrano tra i controlli che la Sezione è chiamata a svolgere, ai sensi degli artt. 2 e 3 della legge n. 259 del 1958, anche quelli aventi ad oggetto le gestioni finanziario-contabili svolte dalle Autorità di sistema portuale, enti pubblici non economici, dotati di autonomia speciale, ai quali è affidata l'organizzazione e l'amministrazione dei porti marittimi nazionali secondo circoscrizioni di competenza territoriale ridefinite dal decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 169 che, in attuazione dell'articolo 8, comma 1, lettera f), della legge n. 124 del 2015, ha proceduto alla razionalizzazione del sistema portuale nel suo complesso.

Con il citato decreto legislativo n. 169 del 2016 sono state istituite sedici Autorità di sistema portuale (AdSP) in luogo delle ventiquattro Autorità portuali preesistenti. I nuovi organismi, nelle cui

circoscrizioni sono distribuiti i 57 porti di rilievo nazionale, sono stati concepiti come centri decisionali strategici con sede nelle realtà maggiori, ovvero nei porti definiti *core* dall'Unione europea.

Inoltre, il settore dei porti è contemplato dal PNRR che accentua la considerazione del medesimo quale *asset* della politica della mobilità, dedicandogli un intero ambito della Misura 3 (infrastrutture per una mobilità sostenibile) - Componente 2 (intermodalità e logistica integrata) e prevedendo apporti finanziari per la sostenibilità ambientale dei porti stessi (c.d. programma "*Green Ports*") pari a 270 milioni di euro a carico dei fondi europei. Nel corso del prossimo quinquennio, inoltre, per il settore in esame si prevedono ulteriori finanziamenti statali: non solo le risorse complementari stanziare dall'art. 1, comma 2, lett. c), del decreto-legge. 6 maggio 2021, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 1 luglio 2021, n. 101, pari a euro 2.860 milioni, destinati al miglioramento delle opere infrastrutturali (dighe, moli, banchine) e all'aumento selettivo della capacità portuale (opere di dragaggio, nuovi moli e/o piattaforme logistiche) e già ripartiti con il decreto del Mims n. 330 del 13 agosto 2021, ma anche gli ulteriori fondi contemplati dai commi 7 e 8 dal medesimo art. 1, per lo sviluppo dell'accessibilità marittima e della resilienza delle infrastrutture portuali ai cambiamenti climatici e per l'aumento selettivo della capacità portuale.

I referti, quindi - oltreché sui consueti profili caratteristici delle gestioni esaminate, ancora connotati dalla precarietà propria delle realtà amministrative in fase di transizione al nuovo regime tracciato dalla menzionata riforma del 2016 - dovranno porre l'accento sulle novità, destinate ad incidere per gli anni a venire sull'attività gestionale delle Autorità di sistema portuale, nonché sulle norme di semplificazione ad esse connesse contenute nel decreto-legge n. 76 del 2020, nel decreto-legge n. 77 del 2021 e, più di recente, nel decreto-legge 10 settembre 2021, n. 121 (c.d. decreto "*trasporti*"), convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 2021. n. 156.

Si attenzioneranno altresì le seguenti rilevanti novità normative intervenute nel corso del 2022.

In materia di concessioni del demanio portuale, è intervenuto l'art. 5, comma 1, della legge n. 118 del 2022 (legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021), che ha sostituito l'art. 18 della legge 28 gennaio 1994, n. 84. Il nuovo testo stabilisce che le concessioni sono affidate, previa determinazione dei relativi canoni, anche commisurati all'entità dei traffici portuali ivi svolti, sulla base di procedure ad evidenza pubblica, a differenza della precedente formulazione della norma che non prevedeva espressamente il ricorso a procedure ad evidenza pubblica, ma si limitava a demandare ad un

decreto ministeriale la definizione di idonee forme di pubblicità in materia di affidamento delle concessioni delle aree demaniali. In base al nuovo comma 3 del medesimo articolo 18, sono fatti, comunque, salvi, fino alla scadenza del titolo concessorio, i contenuti, le pattuizioni degli atti concessori in essere, nonché i canoni stabiliti dalle Autorità di sistema portuale, relativi a concessioni già assentite alla data di entrata in vigore della citata legge n. 118 del 2022.

Il legislatore è, inoltre, intervenuto con l'art. 4 bis, comma 1, del decreto-legge 16 giugno 2022, n. 68, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 agosto 2022, n. 108, a novellare l'art. 6 della legge n. 84 del 1994, a seguito della decisione del 4 dicembre 2020, con cui la Commissione UE in linea con gli orientamenti già assunti per gli scali di altri Paesi europei, ha censurato l'esenzione dall'imposta sulle società di cui beneficiano gli scali nazionali per ipotizzata violazione dei principi di concorrenza, richiedendo di allineare il sistema fiscale italiano alle norme UE in materia di aiuti di Stato, a partire dal 1° gennaio 2022. Il comma 9 ter (inserito nell'art. 6 della legge n. 84 del 1994 citata), inoltre, ha stabilito che - in quanto esercizio di funzioni statali da parte di enti pubblici, - l'attività di prelievo autoritativa delle tasse di ancoraggio, delle tasse portuali sulle merci sbarcate e imbarcate e delle tasse per il rilascio delle autorizzazioni di cui all'articolo 16 della legge n. 84 del 1994, non costituisce esercizio di attività commerciale. Per quel che riguarda le entrate da tassazione è previsto un decreto del Mims, di concerto con il Mef, volto a stabilire "i limiti minimi e massimi" delle varie tipologie di prelievi e i "criteri per la determinazione degli stessi", lasciando alle AdSP l'incombenza di determinare i vari importi all'interno di tali limiti, destinandoli alla copertura dei costi di attività specificamente individuate che si connotano come estrinsecazione di potestà pubbliche.

### **Enti parco**

Diversi sono gli interventi che andranno monitorati sui ventitré enti parco nazionali, istituiti in attuazione della legge-quadro 6 dicembre 1991, n. 394 ("legge-quadro sulle aree protette").

Con l'art. 55 del d.l. n. 76 del 2020 sono state introdotte modifiche a talune disposizioni della legge quadro, tra cui quelle dirette a snellire le procedure per l'approvazione degli strumenti della programmazione (piano per il parco, regolamento del parco, piano pluriennale economico e sociale), tenuto conto che, a distanza di trent'anni dall'entrata in vigore della legge, molti enti ne sono ancora sprovvisti, fattispecie che determina riflessi finanziari sui bilanci, anche in relazione alle spese per l'affidamento di incarichi finalizzati ad attività propedeutiche.

Per quanto riguarda la *governance*, la normativa emergenziale, oltre all'art. 33 del decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 giugno 2020, n. 40, applicabile a tutti gli enti ed organismi pubblici, contiene una disposizione speciale per gli enti parco nazionali di proroga del mandato degli organi scaduti, al fine di agevolare la programmazione del PNRR nelle aree protette (art. 64 ter del d.l. n. 77 del 2021).

Per quanto attiene alla *spending review*, l'art. 51, comma 3-undecies, del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126 ha previsto che gli enti di gestione delle aree protette possano, fino al 31 dicembre 2021, adottare misure di contenimento ulteriori ed alternative rispetto a quelle contemplate dalla predetta legge di bilancio 2020. Tale flessibilità gestionale è consentita agli enti purché sia assicurato il conseguimento dei medesimi risparmi previsti a legislazione vigente, nel rispetto dell'equilibrio del bilancio.

### **2.5.5 Enti di ricerca**

Anche nel 2023 la Sezione monitorerà l'attività svolta dagli enti di ricerca e formazione, settore che comprende sia i venti enti pubblici di cui al decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 218, sia altri enti con soggettività giuridica diversa, ma il cui operato è riconducibile all'ambito della ricerca applicata (Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno - Svimez; Fondazione Istituto italiano di tecnologia - IIT; Fondazione *Human Technopole*; Formez PA - Centro servizi, assistenza, studi e formazione per l'ammodernamento delle pubbliche amministrazioni Istituti fisioterapici ospitalieri - IFO ed Istituto nazionale per le politiche pubbliche -Inapp).

Si tratta di realtà eterogenee, non solo sul piano della soggettività e della *mission* istituzionale, ma anche sotto il profilo organizzativo e quanto a dimensioni della gestione finanziario- contabile. Esse assumono rinnovato rilievo per il rilancio dell'economia nazionale, anche con la previsione nell'ambito del PNRR di una pluralità di obiettivi di intervento, rientranti nella Missione 4, Componente 2: si tratta di *target* finalizzati a valorizzare la creazione di conoscenze e la loro diffusione, che vedono come protagonisti e soggetti propulsori proprio gli enti pubblici di ricerca. In tale ambito, le risorse messe a disposizione sono dedicate ad iniziative progettuali per il potenziamento di filiere di ricerca in partenariato e per lo sviluppo del c.d. trasferimento tecnologico, mediante il ricorso a strumenti convenzionali anche a contenuto non tipizzato e da verificare singolarmente, a garanzia del corretto utilizzo delle ingenti risorse pubbliche dedicate al settore.

All'attività avviata dai singoli enti in questo particolare contesto ed in special modo alle misure organizzative e di contabilizzazione dei flussi finanziari straordinari in argomento andranno indirizzati approfondimenti specifici.

Il potenziale rilievo dell'attività degli enti di ricerca è, poi, marcato anche dall'istituzione di nuovi fondi statali, attribuiti su riparto ministeriale ovvero su bandi per progetti competitivi, quali, rispettivamente, il Fondo per la promozione e lo sviluppo delle politiche del Programma nazionale per la ricerca (Pnr) di cui all'art. 1, comma 548, della legge di bilancio 2021 ed il Fondo per la scienza applicata di cui all'art. 1, comma 312, della legge di bilancio 2022, sul cui impiego va orientata l'attenzione nei prossimi referti anche per le necessarie valutazioni di impatto sui risultati di bilancio dei soggetti controllati.

I referti di controllo dovranno, poi, seguire a dare conto delle innovazioni organizzative occasionate dal processo di adeguamento, che può dirsi ormai completato, degli assetti statutari ai principi espressi dalla Carta europea dei ricercatori, recepiti nell'ambito del decreto legislativo n. 218 del 2016.

Parimenti dovranno continuare ad essere messe a fuoco le questioni connesse alla corretta programmazione del fabbisogno di risorse umane, particolarmente sensibili per la sana gestione degli enti di ricerca, in ragione dell'ampia autonomia di cui godono tali enti.

Per queste finalità, del resto, i requisiti per la stabilizzazione negli enti di ricerca sono diversi e più ampi rispetto a quelli fissati per la generalità delle pubbliche amministrazioni; parimenti, negli ultimi anni sono cresciuti gli stanziamenti dedicati a carico del bilancio dello Stato.

Nel 2023 l'attenzione andrà rivolta anche alle iniziative intraprese in via autonoma dagli enti del comparto per introdurre sistemi di contabilità economico-patrimoniale, in attuazione dell'art. 10, comma 1, del decreto legislativo n. 218 del 2016, con l'avvio di delicate fasi di transizione rivolte all'integrale superamento delle regole della contabilità finanziaria.

## **2.6 Controllo ai sensi della legge 14 gennaio 1994, n. 20**

Il controllo svolto dalla Sezione ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge n. 20 del 1994 e dell'art. 3, comma 5, del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 419, è a tutt'oggi riferito - a seguito di specifiche disposizioni di revisione e riordino - ai seguenti sette enti culturali: Centro internazionale di studi di architettura A. Palladio (Cisa); Fondazione Centro italiano di studi sull'alto medioevo (Cisam);



Fondazione Ente Ville Vesuviane; Fondazione Casa Buonarroti; Istituto nazionale di studi verdiani (Insv); Istituto nazionale di studi sul rinascimento (Insr); Scuola archeologica italiana di Atene (Saia).

### 3. PRINCIPALI INTERVENTI NORMATIVI

Hanno riflessi sulle attività di controllo della Sezione alcune norme contenute nelle leggi di bilancio per il 2022 e per il 2023, riguardanti soprattutto interventi finanziari a favore di singoli enti o il tema generale dei risparmi di spesa.

#### 3.1. Legge 30 dicembre 2021, n. 234

L'art. 1 prevede, in particolare, le seguenti disposizioni d'interesse per la Sezione:

- comma 103: al fine di garantire la tutela delle prestazioni previdenziali in favore dei giornalisti, con effetto dal 1° luglio 2022, è trasferita all'Istituto nazionale della previdenza sociale - INPS (che succede nei relativi rapporti attivi e passivi) la funzione previdenziale, limitatamente alla gestione sostitutiva delle corrispondenti forme di previdenza obbligatoria, svolta dall'Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti italiani « Giovanni Amendola » (Inpgi) ai sensi dell'articolo 1 della legge 20 dicembre 1951, n. 1564;
- comma 310: viene incrementato il fondo ordinario per gli enti e le istituzioni di ricerca, di cui all'articolo 7, del decreto legislativo 5 giugno 1998, n. 204;
- comma 315: sono introdotte misure intese a riorganizzare e rilanciare le attività del Consiglio nazionale delle ricerche - (CNR);
- comma 359: è istituito uno specifico fondo finanziario per le Fondazioni lirico-sinfoniche;
- comma 394: vengono disposti rilevanti interventi finanziari a favore della Rete ferroviaria italiana Spa (RFI), per l'accelerazione degli interventi finalizzati alla promozione del trasporto con caratteristiche di alta velocità e alta capacità (AV/AC) sulla linea ferroviaria adriatica;
- comma 488: è istituito, nello stato di previsione del Ministero della transizione ecologica, un fondo rotativo, denominato « Fondo italiano per il clima », gestito da Cassa depositi e prestiti.

Il medesimo art. 1 della legge di bilancio prevede, inoltre, lo stanziamento a vario titolo di contributi finanziari a favore di:

- i. Lega italiana per la lotta contro i tumori - LILT (comma 275);
- ii. Fondazione Museo nazionale della scienza e della tecnologia "Leonardo da Vinci" (comma 303);

- iii. Istituto nazionale di documentazione, innovazione e ricerca educativa - INDIRE (comma 306);
- iv. Unione italiana dei ciechi e degli ipovedenti Onlus Aps (comma 736).

### 3.2. Legge 29 dicembre 2022, n. 197

L'art. 1 prevede, in particolare, le seguenti disposizioni d'interesse per la Sezione:

- commi 258-261: al fine di ottimizzare i servizi informatici strumentali al servizio nazionale della riscossione, entro il 31 dicembre 2023 è disposto il trasferimento delle attività relative all'esercizio dei sistemi *ICT, demand and delivery* riscossione enti e contribuenti e *demand and delivery* servizi *corporate* dall'Agenzia delle entrate-Riscossione, alla società SOGEI Spa;
- commi 311-312: per gli enti di previdenza di diritto privato il comma 3 dell'articolo 14 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, è sostituito dal seguente: "Entro il 30 giugno 2023, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentita la COVIP, sono definite norme di indirizzo in materia di investimento delle risorse finanziarie degli enti di diritto privato di cui al decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509, e al decreto legislativo 10 febbraio 1996, n. 103, di conflitti di interessi e di banca depositaria, di informazione nei confronti degli iscritti, nonché' sugli obblighi relativamente alla governance degli investimenti e alla gestione del rischio. Entro sei mesi dall'adozione del decreto di cui al primo periodo e nel rispetto di quanto disposto dallo stesso, gli enti previdenziali adottano regolamenti interni sottoposti alla procedura di approvazione di cui al comma 2 dell'articolo 3 del decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509";
- commi 619-628: al fine di assicurare la continuità della promozione e del sostegno delle attività di soggetti pubblici e privati nello sport e nella cultura, l'Istituto per il credito sportivo, istituito con legge 24 dicembre 1957, n. 1295, opera nel settore del credito e, all'esito della procedura di cui al comma 620, è trasformato in una società per azioni di diritto singolare, denominata « Istituto per il credito sportivo e culturale Spa », che succede nei rapporti attivi e passivi, nonché nei diritti e negli obblighi dell'Istituto medesimo esistenti alla data di efficacia della trasformazione (...). Il controllo della Corte dei conti sulla società Istituto per il credito sportivo e culturale Spa per le attività di cui ai commi 623 e 624, è esercitato secondo

le modalità previste dall'articolo 12 della legge 21 marzo 1958, n. 259;

- commi 639-641: con una norma di interpretazione autentica, l'Accademia nazionale dei Lincei è esentata dalle imposte relative agli immobili anche non direttamente utilizzati per le finalità istituzionali della stessa; inoltre, a decorrere dal 1° gennaio 2023, all'Accademia stessa si applicano le disposizioni in materia di imposta comunale sugli immobili (I.C.I.) di cui all'articolo 1, commi 759, lettera g), e 770, della legge 27 dicembre 2019, n. 160. Al fine di ristorare i Comuni interessati delle minori entrate determinate dall'applicazione delle descritte disposizioni, è istituito nello stato di previsione del Ministero dell'interno un apposito fondo con una dotazione di 2,1 milioni di euro per l'anno 2023.

Il medesimo art. 1 della legge di bilancio prevede, inoltre, lo stanziamento a vario titolo di contributi finanziari a favore di:

- i. Ente nazionale per la protezione e l'assistenza dei sordi (comma 355);
- ii. Consiglio nazionale delle ricerche - CNR (comma 568);
- iii. Autorità di bacino distrettuali delle Alpi orientali, del Fiume Po, dell'Appennino settentrionale, dell'Appennino centrale, dell'Appennino meridionale, della Sardegna e della Sicilia (commi 698-700);
- iv. Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale - ISPRA (commi 701-706).

### **3.3 Armonizzazione dei sistemi contabili**

In attuazione dell'art. 2 della legge 31 dicembre 2009, n.196, è stato adottato il decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91 che disciplina l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche, al fine di assicurare il coordinamento della finanza pubblica attraverso una disciplina omogenea dei procedimenti di programmazione, gestione, rendicontazione e controllo. Esso è applicabile alle amministrazioni pubbliche di cui all'art.1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, con esclusione degli enti territoriali, e loro organismi strumentali, e degli enti del Servizio sanitario nazionale.

Con il d.p.r. 4 ottobre 2013, n. 132 è stato adottato il piano dei conti integrato delle amministrazioni in contabilità finanziaria, previsto dall'art. 4, commi 1 e 2, del citato decreto legislativo n. 91 del 2011, mentre con il d.m. 27 marzo 2013 sono stati dettati criteri e modalità per la predisposizione dei bilanci delle amministrazioni pubbliche in contabilità civilistica.

Non è stato, invece, ancora approvato il regolamento per la revisione del d.p.r. 27 febbraio 2003, n. 97, di amministrazione e contabilità delle amministrazioni pubbliche, di cui all'art. 4, comma 3, lettera b) del citato decreto legislativo n. 91 del 2011.

Pur nelle more dell'adozione del predetto regolamento, continuerà ad essere monitorato e valutato il percorso di armonizzazione, di cui al sopra indicato decreto legislativo n. 91 del 2011, dei bilanci delle amministrazioni controllate, in contabilità sia finanziaria che economico-patrimoniale.

### **3.4 Disposizioni di contenimento della spesa**

Occorre continuare a monitorare l'intervento del legislatore nei confronti delle amministrazioni, e quindi anche degli enti, di natura pubblica o privata, rientranti nell'ambito del controllo della Sezione, con disposizioni volte per lo più al contenimento della spesa, ma anche alla razionalizzazione degli assetti organizzativi, attraverso la riduzione o l'accorpamento delle strutture, la ricollocazione delle funzioni ed a volte l'adozione di moduli di natura privatistica, nell'ottica di un efficientamento della gestione dei servizi.

Ai fini della verifica del loro rispetto, poiché si tratta di aspetti che, con riguardo ai controlli di natura cartolare, possono non emergere con immediatezza dai documenti di bilancio, potranno essere svolti specifici approfondimenti istruttori, eventualmente anche avvalendosi delle verifiche effettuate dagli organi di controllo interno.

Una particolare attenzione sarà dedicata alla corretta applicazione delle disposizioni contenute nell'articolo 1, comma 590 e seguenti, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (legge di bilancio per il 2020), valutando anche la recente modifica del comma 593 da parte dell'art. 53, comma 6, lett. a) del decreto-legge n. 77 del 2021 che, con riguardo alle amministrazioni pubbliche inserite nell'elenco Istat *ex lege* 31 dicembre 2009, n. 196, ha dettato nuove disposizioni in materia di contenimento della spesa pubblica anche al fine di una maggiore flessibilità gestionale, di una più efficace realizzazione dei rispettivi obiettivi istituzionali e di un miglioramento dei saldi di finanza pubblica.

Con le modifiche in argomento il legislatore ha stabilito che il superamento del limite di spesa per l'acquisto di beni e servizi disposto dall'articolo 1, comma 591, della citata legge n. 160 del 2019 *“è altresì consentito per le spese per l'acquisto di beni e servizi del settore informatico finanziate*

con il PNRR” (fra queste ultime rientrano anche le spese afferenti ai progetti relativi al PNRR, come chiarito dalla circolare RGS del 7 dicembre 2022). È stato confermato, anche per l’esercizio 2023, l’esclusione dal limite di spesa per acquisto di beni e servizi individuato dall’art. 1, comma 591, della citata legge n. 160 del 2019, degli oneri sostenuti per i consumi energetici, quali per esempio energia elettrica, gas, carburanti, combustibili, ecc..

### **3.5 Disposizioni relative alle spese degli organi di enti pubblici ed in materia di organizzazione**

Dovrà essere prestata attenzione alla corretta applicazione del d.p.c.m. 23 agosto 2022, n. 143, recante il “Regolamento in attuazione dell'articolo 1, comma 596, della legge 27 dicembre 2019, n. 160, in materia di compensi, gettoni di presenza e ogni altro emolumento spettante ai componenti gli organi di amministrazione e di controllo, ordinari e straordinari, degli enti pubblici” e della connessa circolare applicativa.

Al riguardo, appare utile segnalare che il citato d.p.c.m., all’articolo 4, comma 6, prevede che “Il provvedimento di determinazione dei compensi spettanti ai titolari degli organi degli enti deve dare atto del parere dell'organo di controllo in ordine al rispetto di quanto previsto dagli articoli 5 (Criteri di classificazione degli enti per la definizione dei compensi) e 6 (Procedura di determinazione del compenso degli organi amministrativi e di controllo ordinari ed ulteriori criteri e alla copertura finanziaria della relativa spesa)”.

Inoltre, il medesimo articolo 4, al successivo comma 8, stabilisce che nel caso in cui la procedura di determinazione di un compenso dia luogo ad un importo maggiore di quello precedentemente stabilito, le necessarie risorse aggiuntive siano reperite dagli enti interessati mediante corrispondente riduzione strutturale delle spese di funzionamento, ferme restando le misure di contenimento della spesa già previste dalla legislazione vigente.

Si dovrà, inoltre, monitorare il nuovo Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO) che, per effetto dell’entrata in vigore dell’articolo 6 del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n. 113, assorbe, per le amministrazioni con più di cinquanta dipendenti, i diversi Piani afferenti alla gestione delle attività delle amministrazioni pubbliche, tra cui il Piano dei fabbisogni del personale, il Piano di prevenzione della corruzione e quello della *performance*.

## 4. CRITERI GENERALI DEL CONTROLLO

Nelle precedenti determinazioni di programma sono stati già esposti i criteri fondamentali ai quali si ispira la redazione dei referti al Parlamento di questa Sezione.

Si ritiene opportuno riportarli, quali linee guida del concreto esplicarsi dell'attività referente.

### 4.1 Tempestività

Tra i caratteri che devono contraddistinguere le relazioni, perché esse possano essere di effettivo ausilio agli organi rappresentativi, un rilievo particolare va riservato al criterio della tempestività.

I magistrati cui è stato conferito l'incarico di relatore, svolgano essi le funzioni ai sensi dell'art. 2 o dell'art. 12 della legge n. 259 del 1958, devono far sì che gli schemi di relazione - da sottoporre ai Gruppi di esame, preordinati allo scrutinio del Collegio - vengano predisposti sollecitamente, in modo da garantire il rispetto dell'art. 7 della legge, in forza del quale la Corte riferisce al Parlamento i risultati del controllo eseguito sulla gestione finanziaria degli enti *“non oltre sei mesi dalla presentazione dei rendiconti da parte degli stessi”*.

Perché il referto sia reso entro tempi ragionevoli dalla chiusura dell'esercizio, occorre, inoltre, che i magistrati cui è affidata la responsabilità di riferire sui singoli enti vigilino e intervengano affinché i documenti di bilancio, una volta perfezionati dagli enti, siano trasmessi alla Sezione entro i termini prescritti dall'art. 4 della ripetuta legge n. 259 del 1958, e cioè non oltre quindici giorni dalla loro approvazione.

### 4.2 Sinteticità

Perché l'osservanza dei criteri in parola possa realisticamente essere garantita anche in una situazione organica pesantemente deficitaria, occorre richiamare la responsabile attenzione di ciascun magistrato sulla necessità che l'attività di controllo e la relazione al Parlamento in cui l'attività medesima è sussunta, coniughino i criteri medesimi in un contesto quanto più possibile sintetico.

Ciò vuol dire, in primo luogo, che la relazione al Parlamento, in uno con i riferimenti alla natura giuridica del soggetto controllato e al raggiungimento dei fini istituzionali, dovrà cogliere gli aspetti essenziali dell'attività gestionale di ciascun ente ed essere tesa ad

evidenziare prioritariamente situazioni, assetti o aspetti che presentino profili di criticità o problematicità.

In questo contesto è ugualmente rimessa alla responsabile attenzione di ciascun magistrato la necessità di graduare l'attività di controllo, non tanto e non solo sulla rilevanza dimensionale di ciascun ente (ad esempio in termini economico-patrimoniali), quanto piuttosto sui profili di criticità emersi nella pregressa attività di controllo, ovvero sulla necessità di dare tempestiva informazione al Parlamento di interventi normativi o provvedimenti che incidano sensibilmente sugli assetti organizzativi e finanziari di un ente (si pensi al PNRR).

Alla luce di queste indicazioni organizzative, che devono intendersi permeare l'intero programma di controllo e verifiche della Sezione per il 2023, ciascun magistrato dovrà, altresì, porre attenzione sulla opportunità di evitare che lo schema di relazione contenga esposizioni tratte di fatti e circostanze già esposte nelle precedenti relazioni, qualora gli stessi non si riverberino in perduranti profili di interesse sotto l'aspetto del controllo e dell'informazione agli organi parlamentari.

### **4.3 Attualità**

Come di consueto, particolare attenzione verrà posta al requisito dell'attualità. Considerato che i referti, per i tempi tecnici richiesti dall'approvazione e trasmissione dei consuntivi da parte degli enti e dall'esame stesso che compie la Corte, intervengono necessariamente dopo la chiusura della gestione annuale, l'attualità degli stessi sarà assicurata attraverso la segnalazione delle novità normative intervenute, delle modifiche ordinamentali e della *governance*, nonché dei più rilevanti fatti gestionali successivi alla chiusura dell'esercizio di riferimento.

### **4.4 Significatività**

Di grande rilievo è, poi, il criterio della significatività. Le relazioni saranno tese, da un lato, ad inquadrare la particolare missione dell'ente controllato nel più ampio ambito delle politiche pubbliche di settore, con la relativa legislazione ed i piani e programmi attuativi; dall'altro, a evidenziare i fatti gestori di maggiore risalto intervenuti nel periodo di riferimento.

Secondo le disposizioni dell'art. 100, secondo comma, della Costituzione e della legge



attuativa, momento focale dell'attività della Sezione resta l'esame approfondito della gestione finanziaria ed economico-patrimoniale degli enti controllati, anche in raffronto con gli esercizi precedenti, a maggior ragione alla luce della riforma introdotta con la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, e della legge 24 dicembre 2012, n. 243, che implicano la verifica degli equilibri di bilancio e della sostenibilità dell'indebitamento.

A tal fine, nei referti la Sezione formula proprie, autonome valutazioni sul complessivo andamento della gestione finanziaria, in una posizione differenziata rispetto a quella della vigilanza governativa e del sistema dei controlli interni. Onde fornire una visione complessiva e immediata dei risultati conseguiti nell'esercizio in esame, appare utile far precedere le analisi sui rendiconti da tabelle in cui vengano riportati i principali saldi di bilancio. Nel medesimo contesto, sarà monitorata la capacità degli enti - in primo luogo di quelli aventi natura giuridica di diritto privato - di attrarre risorse private, ai sensi delle disposizioni normative che ne disciplinano l'attività (si pensi agli enti che operano nel settore della cultura, ai parchi nazionali, agli enti di ricerca).

#### **4.5 Continuità e concomitanza**

Il controllo non si esplica solo mediante il referto annuale, ma deve essere svolto durante l'intero esercizio finanziario - condizione, questa, connaturata alle funzioni svolte ex art. 12, con la presenza cioè del magistrato alle sedute degli organi amministrativi e di revisione, ma che investe anche i controlli effettuati a norma dell'art. 2 della legge n. 259 del 1958 - avvalendosi di tutti gli strumenti disponibili, quali, ad esempio, oltre ai documenti contabili, le audizioni, i verbali degli organi amministrativi e di revisione, le relazioni e i verbali degli organi di controllo interno, eventuali atti ispettivi, l'ulteriore documentazione istruttoria acquisita.

Si rammenta, a tal proposito, il disposto dell'art. 8 della legge n. 259 del 1958 in forza del quale *"La Corte dei conti, oltre a riferire annualmente al Parlamento, formula, in qualsiasi altro momento, se accerti irregolarità nella gestione di un ente e, comunque, quando lo ritenga opportuno, i suoi rilievi al Ministro del tesoro ed al ministro competente"*.

La continuità del controllo che si esplica annualmente, richiede, inoltre, la verifica delle misure adottate dagli enti a seguito delle osservazioni mosse nei referti per gli esercizi precedenti.

## 4.6 Esaustività

Il carattere dell'esaustività, infine, implica che le analisi condotte nei referti comprendano i principali profili istituzionali e gestionali che possono avere, in modo diretto o indiretto, riflessi sulla gestione finanziaria, quali, tra i tanti, l'ordinamento dell'ente, l'organizzazione strutturale, il sistema di governo, la consistenza del personale e la dinamica dei relativi costi, il ciclo della *performance*, l'attuazione della normativa sulla prevenzione della corruzione e sulla trasparenza, i controlli interni, il contenzioso, le partecipazioni societarie e l'attività negoziale.



CORTE DEI CONTI - SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

