



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

PROGRAMMA

2021

Determinazione dell'11 febbraio 2021, n. 15



CORTE DEI CONTI

SOMMARIO

Premessa.....	2
1. Profili funzionali ed organizzativi della Sezione	2
1.1. Enti controllati.....	2
1.2. Digitalizzazione e Sistema informatico	4
2. Criteri del controllo della Sezione	5
2.1. Tempestività	5
2.2. Attualità.....	5
2.3. Significatività.....	6
2.4. Continuità	6
2.5. Esaustività.....	7
2.6. Armonizzazione dei sistemi contabili.....	10
2.7. Disposizioni di contenimento della spesa.....	10
3. Il contraddittorio.....	11
4. Principali interventi legislativi.....	12
4.1. Riforme di sistema	12
4.2. Leggi di bilancio.....	14
4.3. Normativa riguardante l'emergenza epidemiologica da Covid-19.....	19
5. Modalità di esercizio del controllo.....	21
5.1. Relazioni di settore.	21
5.2. Contenuto e profili gestionali oggetto del controllo.....	21
5.2.1. Enti previdenziali.....	23
5.2.2. Enti di ricerca.....	24
5.2.3. Società di capitali.	25
5.3. Controllo ai sensi della legge 14 gennaio 1994, n. 20.....	26



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza dell'11 febbraio 2021, tenutasi in videoconferenza, ai sensi dell'art. 85, comma 8 bis, del decreto legge 17 marzo 2020 n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020 n. 27, come modificato dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126, di conversione del decreto legge 14 agosto 2020 n. 104 e delle "Regole tecniche e operative" adottate con i decreti del Presidente della Corte dei conti del 18 maggio 2020 n. 153 e del 27 ottobre 2020 n. 287;

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;

viste le leggi 21 marzo 1958, n. 259 e 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 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;

vista la deliberazione delle Sezioni riunite n. 20/SSRRCO/INPR/20 del 16 dicembre 2020, relativa alla "Programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per il 2021";

udito il relatore, Presidente di Sezione Manuela Arrigucci;

DELIBERA

il programma dell'attività della Sezione del controllo sugli enti per l'anno 2021 nel testo che segue.

Premessa

Con il presente documento vengono definite le linee programmatiche dell'attività della Sezione per l'anno 2021, in coerenza con gli indirizzi ed i criteri di riferimento del controllo deliberati dalle Sezioni riunite in sede di controllo nell'adunanza del 16 dicembre 2020 (delib. n. 20/SSRRCO/INPR/20).

Le Sezioni riunite, infatti, in base al Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, provvedono annualmente a definire il quadro di riferimento programmatico delle indagini di finanza pubblica e dei controlli sulla gestione, nonché criteri metodologici di massima nell'ambito dei quali opereranno le Sezioni centrali e regionali, 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 prevedendo, a tal fine, l'istituzione di una speciale Sezione della Corte dei conti.

Dal momento che la predetta 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, la programmazione della Sezione non può dar luogo a decisioni selettive in ordine ai contenuti del controllo o ai soggetti destinatari dello stesso, ma ha la valenza di indicare metodologie e criteri ai quali improntare l'esame delle gestioni e di individuare nuovi profili delle attività svolte dagli enti meritevoli di approfondimento, in coerenza con i mutamenti degli assetti ordinamentali e delle politiche pubbliche.

Pur tenendosi conto dell'esigenza di attualizzare ed aggiornare l'impostazione dei referti nella predisposizione del programma della Sezione per l'anno in corso, si devono comunque confermare e riproporre alcuni indirizzi e criteri di indagine di cui alle determinazioni di programma per gli anni precedenti e ritenuti tuttora operativi e cogenti.

1. Profili funzionali ed organizzativi della Sezione

1.1. Enti controllati.

Le attribuzioni della Sezione del controllo sugli enti, ai sensi della legge 21 marzo 1958, n. 259, hanno

per destinatari soggetti istituzionali di differente natura giuridica, cui è affidata la cura di interessi collettivi: enti pubblici, economici e non, società partecipate dallo Stato e da altre amministrazioni pubbliche, fondazioni ed altri organismi di diritto privato.

Tale platea è suscettibile di ampliamento o riduzione, in occasione delle iniziative di costituzione di nuovi organismi finanziati con contribuzioni pubbliche o di accorpamento, fusione, trasformazione di enti già esistenti.

L'orientamento della Corte costituzionale, come noto, è nel senso che la nozione di "ente pubblico", di cui alla legge sopra indicata, deve essere riferita a soggetti giuridici che, pur non potendo ricondursi alla generale nozione di ente pubblico, devono, ciononostante, essere sottoposti a controllo perché a finanza parzialmente o totalmente derivata dallo Stato, o in quanto, pur avendo una connotazione privatistica e pur conducendo una gestione sulla base di moduli civilistici, fruiscono di un apporto al patrimonio.

L'evolversi della legislazione ha portato ad un incremento della sfera di competenze della Sezione a seguito della costituzione di nuovi soggetti giuridici, pubblici e privati, finanziati con contribuzioni pubbliche, periodiche o in forma di apporti al patrimonio in capitale o servizi o beni ovvero mediante concessione di garanzia finanziaria.

La Sezione anche per il 2021 svolgerà un'attività di ricognizione degli enti per i quali possono ritenersi sussistere i presupposti per l'assoggettamento al controllo di cui alla legge n. 259 del 1958, riservando le valutazioni sull'adozione del relativo provvedimento dichiarativo alla Presidenza del Consiglio dei ministri.

In questo quadro, nel corso del 2020 la Sezione ha adottato la delibera n. 113 del 12 novembre 2020, relativa all'assoggettamento a controllo di Italia Trasporto Aereo S.p.A., per la quale è stato emanato in data 3 febbraio c.a. il decreto di assoggettamento da parte del Presidente del Consiglio dei ministri. E', inoltre, intervenuto il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in data 15 gennaio 2020 di assoggettamento al controllo della Corte dei conti di PagoPA s.p.a..

Saranno, altresì, monitorate le procedure di costituzione della fondazione "Istituto di ricerche Tecnopolo Mediterraneo per lo sviluppo sostenibile" con sede a Taranto (prevista dall'articolo 1, commi 732, 733 e 734, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 - legge di bilancio per il 2019) e dell'Autorità per la laguna di Venezia (art. 95, comma 9, del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126, recante "Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia"), le cui norme istitutive prevedono il controllo di questa Sezione, secondo le

modalità dell'art. 12 della legge n. 259 del 1958.

Gli enti sottoposti al controllo della Corte ai sensi della legge n. 259 del 1958 sono, al 31 dicembre 2020, complessivamente 314, compresi gli Automobile club provinciali e locali, gli enti della rete della Giunta storica nazionale, le fondazioni lirico-sinfoniche e le Autorità di bacino. Di essi, 222 sono enti pubblici, 37 società e 55 persone giuridiche private diverse dalle società.

Di tali enti e società pubbliche, 75 sono controllati con le modalità di cui all'art. 12 della già menzionata legge n. 259, 232 ai sensi dell'art. 2 della stessa legge e 7 in base alla legge 14 gennaio 1994, n. 20.

1.2. Digitalizzazione e Sistema informatico.

Nel corso del 2020, a seguito degli interventi restrittivi conseguenti alla pandemia da Covid-19 e della conseguente riduzione del personale amministrativo e di magistratura presente in ufficio, è stata attivata una serie di interventi organizzativi e procedurali volti a consentire lo svolgimento da remoto sia dell'attività istruttoria che delle adunanze della Sezione.

Gran parte delle adunanze sono state, dunque, svolte da remoto. Ciò ha comportato un sostanziale incremento nel numero delle adunanze, ma ciò non ha inciso sulla qualità dei referti e dell'attività di controllo. Gli strumenti operativi forniti dall'amministrazione ed il pronto adeguamento delle procedure - facilitato da un processo di standardizzazione delle attività, oltre che dei referti, già avviato da alcuni anni - hanno consentito di svolgere con modalità a distanza le attività e le funzioni della Sezione, con risultati sostanzialmente costanti rispetto ai precedenti esercizi.

Un ultimo riferimento è da fare al Sistema Informatico Controllo Enti (Sice), operativo dal 2016, finalizzato a consentire la trasmissione in formato elettronico ed elaborabile dei dati del bilancio di esercizio e di altre informazioni extra-contabili.

La costante opera di sensibilizzazione verso gli enti controllati affinché aderissero all'utilizzo della banca dati ha avuto un riscontro positivo che ha determinato un incremento delle informazioni di interesse per le attività della Sezione.

Si continuerà, anche nel corso del 2021, nell'opera di ricognizione sul livello di utilizzo dell'applicativo Sice da parte degli enti e di stimolo nei confronti dei medesimi per un ottimale utilizzo dello strumento informativo.

2. Criteri del controllo della Sezione

2.1. 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”*. Ciò non toglie che in alcuni particolari casi si possa tenere conto della complessità degli enti controllati e delle problematiche che emergono nell'attività di controllo.

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 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 ed in ogni caso non oltre sei mesi e quindici giorni dalla chiusura dell'esercizio.

La necessaria tempestività dei referti comporta, inoltre, che la stesura degli schemi delle relazioni sia improntata a criteri di sinteticità, da graduare, comunque, in relazione alla complessità dell'ente ed alle problematiche emerse in sede di controllo.

2.2. Attualità.

Come di consueto, particolare attenzione verrà posta al requisito dell'attualità. Dal momento che i referti, per i tempi tecnici richiesti dall'approvazione e trasmissione dei rendiconti 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 fra gli eventi gestionali successivi all'esercizio di riferimento, al fine di rendere un'informazione il più possibile aggiornata.

I requisiti della tempestività e dell'attualità comportano la necessità di riferire su un esercizio in data anteriore all'approvazione dei documenti contabili riguardanti l'esercizio successivo. Qualora, in casi eccezionali e per motivate ragioni ciò non sia possibile, le relazioni sui risultati del controllo saranno rese per l'ultimo esercizio le cui contabilità siano disponibili e per i precedenti, e presentate per l'approvazione da parte del Collegio nel minor tempo possibile.

2.3. 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. Al fine di 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).

2.4. Continuità.

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, i verbali degli organi amministrativi e di revisione, le relazioni e i verbali degli organi di controllo interno, gli 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"*.

Si ritiene necessario, al riguardo, che i magistrati addetti al controllo informino tempestivamente il Presidente della Sezione in ordine alle irregolarità accertate, affinché si possa procedere, all'esito dell'esame collegiale, all'adozione di specifico referto ai sensi della norma suindicata.

Sarà monitorata la tempestiva trasmissione alla Sezione dei documenti previsti, per ciascun ente, nella determinazione iniziale di avvio del controllo riguardante gli adempimenti istruttori.

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.

2.5. Esaustività.

Il carattere dell'eshaustività, 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.

2.5.1. La corretta costituzione del sistema di governo sarà osservata 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 d.lgs. 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.

Al riguardo, 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 deliberazioni di maggiore rilevanza adottate dagli organi di governo.

2.5.2. Il d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (Tusp), recante il 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 trasmissione alla Corte dei conti e quindi alla Sezione del controllo sugli enti, ai sensi dell'art. 5, comma 4, del citato testo unico, a carico degli enti pubblici partecipanti, riguardano:

- a) gli atti deliberativi di costituzione di nuova società a partecipazione pubblica o di acquisizione di una partecipazione in società già costituite, che sono soggetti a puntuali oneri di motivazione, sotto il profilo delle ragioni, della finalità, della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria (art. 5);
- b) gli esiti delle analisi annuali che le amministrazioni pubbliche devono effettuare in via ordinaria, entro il 31 dicembre, a partire dall'esercizio 2018, delle 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).

Esauritasi la fase della revisione straordinaria delle partecipazioni possedute alla data del 31 dicembre 2016, di cui all'art. 24 del citato d.lgs. n. 175 del 2016, 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 la

coerenza, l'attendibilità delle motivazioni poste a base delle decisioni assunte dagli enti e la continuità con i precedenti riassetti.

Ulteriori obblighi di comunicazione alla Sezione sono previsti nel Tusp dall'art. 14, comma 5, 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 di esercizio per tre esercizi consecutivi.

2.5.3. 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 d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (modificato e integrato dal d.l. 14 dicembre 2018, n. 135, convertito dalla l. 11 febbraio 2019, n. 12, dal d.l. 18 aprile 2019, n. 32, convertito dalla l. 14 giugno 2019, n. 55, dal d.l. 17 marzo 2020, n. 18, convertito dalla l. 24 aprile 2020, n. 27 e dal d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito dalla l. 11 settembre 2020, n. 120) 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, ex art. 36 del citato d.lgs. 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 della contrattazione pubblica, 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 indicazione 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.

2.5.4. A seguito della pandemia da Covid-19, in coerenza con i criteri di controllo elaborati dalle Sezioni riunite nella deliberazione n. 20/SSRRCC/INPR/20 del 16 dicembre 2020, saranno oggetto di esame anche gli interventi adottati dagli enti sulla base della normativa

emergenziale ed i conseguenti riflessi sotto il profilo organizzativo, della produttività e del buon andamento.

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.

2.6. Armonizzazione dei sistemi contabili.

In attuazione dell'art. 2 della legge 31 dicembre 2009, n.196, è stato adottato il d.lgs. 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 d.lgs. n. 165 del 2001, 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 d.lgs. 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 d.lgs. 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 d.lgs. n. 91 del 2011, dei bilanci delle amministrazioni controllate, in contabilità sia finanziaria che economico - patrimoniale.

2.7. Disposizioni di contenimento della spesa.

Particolarmente stringente è stato in questi ultimi anni, 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 pubblica, 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 30 dicembre 2019, n. 160 (legge di bilancio per il 2020) che, con riguardo alle amministrazioni pubbliche inserite nell'elenco Istat, 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.

3. Il contraddittorio

Con determinazione della Sezione n. 7 del 30 gennaio 2020 sono state apportate alcune integrazioni alle "Norme di organizzazione della Sezione", approvate con la determinazione n. 10 del 1° marzo 1990 e successive modificazioni ed integrazioni, 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, a partire dalle relazioni sulla gestione dell'esercizio finanziario 2019.

L'art. 8-bis delle predette norme di organizzazione, introdotto con la citata novella, prescrive, infatti, che alla conclusione della fase istruttoria l'ente controllato sia informato delle criticità riscontrate e delle correlate osservazioni da formulare, sulle quali potrà produrre risposte e chiarimenti, di cui si terrà conto in sede di valutazione collegiale definitiva.

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. In questa direzione, è stato aggiunto all'art. 5 delle indicate norme di organizzazione il comma 2-

bis, secondo cui, 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 saranno oggetto di esame della Sezione e di cui potrà darsi conto nel referto successivo.

4. Principali interventi legislativi

4.1. Riforme di sistema.

Come segnalato nei precedenti programmi, in attuazione della legge 7 agosto 2015, n. 124 (“Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni”) sono intervenute dal 2016 rilevanti riforme di sistema. Di seguito si riportano i principali interventi normativi di interesse per l’attività di referto della Sezione.

Enti di ricerca. In applicazione dei principi e criteri direttivi indicati dal legislatore delegante (art. 13 della citata legge di delega), il decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 218 ha introdotto norme dirette alla semplificazione delle attività degli enti pubblici di ricerca; in esso viene delineata una disciplina tendenzialmente uniforme, di cui si è ampiamente riferito nei programmi precedenti, dei venti enti espressamente elencati nell’art. 1 del decreto stesso.

I primi referti adottati dopo la citata riforma hanno evidenziato profili di criticità in ordine, soprattutto, alla previsione di nuovi criteri per il reclutamento del personale, improntati ad una più ampia autonomia rispetto ai Ministeri vigilanti, che hanno comportato significativi incrementi della spesa corrente.

Gli effetti di tale riforma dovranno essere, quindi, monitorati, sia sotto il profilo dei risultati dell’attività sia sotto il profilo dell’equilibrio finanziario ed economico-patrimoniale.

Autorità di sistema portuale. Con il d.lgs. 4 agosto 2016, n. 169 sono state dettate norme sulla “Riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le Autorità portuali di cui alla legge n. 84 del 1994, in attuazione dell'articolo 8, comma 1, lettera f), della legge n. 124 del 2015”, a seguito del quale sono state istituite sedici Autorità di sistema portuale (AdSP) in luogo delle precedenti ventiquattro Autorità portuali preesistenti (la sedicesima AdSP dello Stretto, derivante dalla soppressione dell’Autorità portuale di Messina, è stata istituita ai sensi dell’art. 22-bis del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119, convertito con la legge 17 dicembre 2018, n. 136). 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.

Il controllo sulla gestione finanziaria per l'esercizio 2020, da svolgersi nel 2021, sulle Autorità di sistema portuale continuerà ad accertare il completo avvio dei nuovi assetti ordinamentali e verificare la conclusione della transizione alle contabilità consolidate.

Società partecipate. In attuazione dell'art. 18 della richiamata legge di delega n. 124 del 2015, con il citato decreto n. 175 del 2016 è stato emanato il già ricordato testo unico delle società a partecipazione pubblica, oggetto di disposizioni correttive ed integrative ad opera del d.lgs. n. 100 del 16 giugno 2017. Obiettivo del decreto delegato è stato, come è noto, quello di dettare una disciplina uniforme delle società di tutto il settore pubblico, di assicurarne una gestione più efficiente e, nell'ottica del contenimento della spesa pubblica, una razionalizzazione ed una complessiva riduzione, unitamente alla tutela e alla promozione della concorrenza e del mercato. Nei precedenti programmi si sono illustrati gli aspetti salienti della nuova normativa.

Le riforme hanno inciso profondamente sulle attività di controllo della Corte, in quanto le predette istituzioni rappresentano una importante platea dei soggetti sottoposti all'esame della Sezione del controllo sugli enti ai sensi della legge 21 marzo 1958, n. 259, ricevendo in via ordinaria contributi dallo Stato, nella forma dei finanziamenti periodici o degli apporti al capitale.

Gli effetti delle innovazioni introdotte sono venuti in gran parte a maturazione nell'arco di tempo dal 2017 al 2019; il loro percorso attuativo non è, comunque, ancora concluso e su di esso continuerà a focalizzarsi l'interesse della Corte, al fine di monitorarne la completa realizzazione.

Autorità di bacino distrettuale. Con l'art. 63 del d.lgs 3 aprile 2006, n. 152 (Codice dell'Ambiente), sono state istituite le Autorità di bacino distrettuale, enti pubblici non economici, per la realizzazione delle finalità di tutela del suolo e del sottosuolo, nonché di risanamento idrogeologico del territorio tramite la prevenzione dei fenomeni di dissesto, la messa in sicurezza delle situazioni a rischio e la lotta alla desertificazione, presso ciascuno dei sette distretti idrografici in cui è stato ripartito l'intero territorio nazionale italiano ai sensi del successivo art 64.

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.

L'effettiva individuazione delle risorse ed il loro trasferimento alle Autorità di bacino distrettuale sono stati realizzati con separati decreti del Presidente del Consiglio dei ministri del 4 aprile 2018.

Ai sensi dell'art. 6, comma 1, del predetto 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, in coerenza con quanto disposto al precedente art. 3, comma 4, in cui è statuito che a dette Autorità si applicano le norme della legge 20 marzo 1975, n. 70.

Con dpcm in data 17 dicembre 2019 le Autorità di bacino distrettuale sono state assoggettate al controllo ai sensi dell'art. 2 della legge n. 259 del 1958. È seguita la determinazione n. 14 del 18 febbraio 2020, con cui sono stati individuati gli adempimenti da parte degli enti necessari per l'esercizio del controllo.

Compito della Sezione sarà quello, tra gli altri, di verificare nei referti di competenza, dopo la fase di prima applicazione, l'avvio del nuovo sistema con l'adozione dei bilanci secondo la normativa propria degli enti pubblici non economici e la chiusura delle contabilità di tesoreria. Al riguardo, è stato di recente approvato con decreto interministeriale n. 53 del 1° febbraio 2021 il relativo Regolamento di contabilità.

4.2. Leggi di bilancio.

Oltre alle sopra indicate riforme di sistema, hanno riflessi sulle attività di controllo della Sezione alcune norme contenute nelle leggi di bilancio per il 2019, per il 2020 e per il 2021, riguardanti soprattutto interventi finanziari a favore di singoli enti o il tema generale dei risparmi di spesa.

Legge di bilancio per il 2019. Tra le più rilevanti norme contenute nell'articolo unico della legge 30 dicembre 2018 n. 145 (legge di bilancio per il 2019) si segnalano le seguenti:

- il comma 116 prevede che il Ministero dello sviluppo economico può autorizzare la cessione, a condizioni di mercato, da parte di Invitalia s.p.a., di una quota di partecipazione, anche di controllo, detenuta nella società di gestione del risparmio Invitalia Ventures SGR Spa - Invitalia SGR, nonché di una quota di partecipazione in fondi da essa gestiti;
- il comma 201 apposta nel bilancio del Ministero dello sviluppo economico uno stanziamento di

ulteriori 90 milioni di euro per il 2019 e 20 milioni di euro per il 2020 che dovrà gestire l'ICE-Agenzia per il piano straordinario per la promozione del *made in Italy*;

- i commi 417 e 418 autorizzano l'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (Inail), ad incrementare la propria dotazione organica di 60 unità e ad istituire un nucleo di valutazione per gli investimenti immobiliari e mobiliari, prevedendo l'istituzione di un apposito fondo di parte corrente con una dotazione non superiore a 600.000 euro per l'anno 2019 e a 2 milioni di euro a decorrere dall'anno 2020;

- i commi 602 e 607, al fine di proseguire l'attività di monitoraggio dei piani di risanamento delle fondazioni lirico-sinfoniche, prorogano le funzioni del commissario straordinario fino al 31 dicembre 2020 e autorizzano la spesa di 12,5 milioni di euro per l'anno 2019;

- i commi 629 e 630 prevedono che la società Coni Servizi Spa assuma la denominazione di «Sport e salute Spa»; conseguentemente, ogni richiamo alla Coni Servizi Spa contenuto in disposizioni normative vigenti deve intendersi riferito alla Sport e salute Spa; inoltre il livello di finanziamento del Comitato olimpico nazionale italiano (Coni) e della Sport e salute Spa è stabilito nella misura annua del 32 per cento di alcune entrate incassate dal bilancio dello Stato, registrate nell'anno precedente, e comunque in misura non inferiore complessivamente a 410 milioni di euro annui;

- il comma 776 prescrive che il corrispettivo riconosciuto dal Ministero dell'economia e delle finanze alla società Consip Spa, in forza della convenzione, non può essere superiore a 1 milione di euro ed è destinato esclusivamente alla copertura degli oneri connessi alla retribuzione lorda delle risorse umane, impiegate nelle convenzioni con il Mef;

- il comma 1023, per contrastare gli effetti negativi derivanti dal crollo del ponte Morandi, autorizza un finanziamento pari a 50 milioni di euro per ciascuno degli anni 2019, 2020, 2021 e 2022 a favore dell'Autorità di sistema portuale del Mare Ligure occidentale.

Legge di bilancio per il 2020. Norme di specifico interesse sono contenute nell'articolo unico della legge 27 dicembre 2019, n. 160 recante "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022" in relazione ai seguenti obiettivi:

- potenziamento della ricerca svolta da università, enti e istituti di ricerca pubblici e privati con la previsione di autorizzazioni di spesa e l'istituzione dell'Agenzia nazionale per la ricerca (Anr) (commi 240-241 e ss.);

- previsione di adempimenti per la Fondazione Human Technopole ai fini della pubblicità dell'attività (comma 275);

- stanziamento nello stato di previsione del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, di 44.895.000 euro per l'anno 2020 e 40.290.000 euro annui a decorrere dall'anno 2021, per il potenziamento del Piano per la promozione straordinaria del *Made in Italy* e l'attrazione degli investimenti in Italia, coordinato dall'ICE-Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane (comma 297);
- modifiche al decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2017, n. 123 relativo alle Aree portuali (comma 316);
- gestione da parte di Invitalia per dodici anni del cosiddetto fondo "Cresci al sud" di 150 milioni nel 2020 e 100 milioni per il 2020 a sostegno delle piccole e medie imprese (comma 321 e ss.);
- incremento, nella misura di 10 milioni di euro a valere sulle risorse di cui all'articolo 2, comma 1, del decreto-legge 28 giugno 2019, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 2019, n. 81 (comma 367), degli stanziamenti per il Fondo unico per lo spettacolo, di cui alla legge 30 aprile 1985, n. 163;
- assegnazione alla Fondazione Ente Ville Vesuviane di un contributo straordinario di euro 600.000 per ciascuno degli anni 2020, 2021 e 2022 (comma 386);
- assegnazione all'Ente nazionale sordi (Ens), ai fini della prosecuzione del progetto Comunic@Ens, e in particolare per il servizio di videochiamata, di un contributo di 250.000 euro per gli anni 2020, 2021 e 2022 (comma 455);
- assegnazione all'Inps di fondi al fine di assicurare il presidio delle funzioni relative all'invalidità civile (comma 458 e ss.);
- assegnazione di fondi all'Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti italiani (Inpgi) al fine di sostenere l'accesso anticipato alla pensione per i giornalisti professionisti iscritti all'Istituto (comma 498);
- obbligo di approvvigionamento Consip Spa per le amministrazioni statali centrali e periferiche, ivi compresi gli istituti e le scuole di ogni ordine e grado, le istituzioni educative e le istituzioni universitarie nonché gli enti nazionali di previdenza e assistenza sociale pubblici e le agenzie fiscali (comma 583);
- modifica (come già si è detto) del sistema di applicazione delle norme di contenimento delle spese per consumi intermedi (salvo quelle per il personale) a decorrere dal 2020 (comma 590 e ss.) per gli enti e gli organismi, anche costituiti in forma societaria, di cui all'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, ivi comprese le autorità indipendenti (con esclusione degli enti del Servizio

sanitario nazionale);

- nuova disciplina dei compensi e gettoni, o emolumenti vari, per gli enti e gli organismi, di cui al comma 590, escluse le società, da adottare con provvedimenti delle amministrazioni vigilanti, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, ovvero mediante deliberazioni dei competenti organi degli enti e organismi, ai sensi delle vigenti disposizioni;

- per il settore informatico, obbligo di un risparmio di spesa annuale pari al 10 per cento (o al 5 per cento alcuni casi) della spesa media annuale sostenuta nel biennio 2016-2017 dalle amministrazioni pubbliche e dalle società inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione (commi 610 e ss.).

Legge di bilancio per il 2021. Norme di specifico interesse sono anche contenute nell'articolo unico della legge 30 dicembre 2020, n. 178, recante "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023":

- è istituito nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali il fondo per l'esonero dai contributi previdenziali, con una dotazione finanziaria iniziale di 1.000 milioni di euro per l'anno 2021, che costituisce il relativo limite di spesa, destinato a finanziare l'esonero parziale dal pagamento dei contributi previdenziali dovuti dai lavoratori autonomi e dei professionisti iscritti alle gestioni previdenziali dell'Inps e degli enti di cui al decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509, e al decreto legislativo 10 febbraio 1996, n. 103, che abbiano percepito nel periodo d'imposta 2019 reddito complessivo non superiore a 50.000 euro e abbiano subito un calo del fatturato o dei corrispettivi, nell'anno 2020, non inferiore al 33 per cento rispetto a quelli dell'anno 2019. Sono esclusi dall'esonero i premi dovuti all'Inail (comma 20);

- sono posti a carico del bilancio dello Stato, per il solo anno 2021, gli oneri relativi ai trattamenti di integrazione salariale, solidarietà e disoccupazione erogati dall'Inpgi e sono modificati alcuni termini temporali relativi al processo di riequilibrio finanziario dell'ente e alla sospensione della norma sull'eventuale commissariamento (comma 30 e 31);

- viene incrementato di 5 milioni di euro annui, a decorrere dal 2021, lo stanziamento destinato alla stabilizzazione del personale precario del Crea (comma 132);

- la Sace spa è abilitata a rilasciare garanzie, sotto qualsiasi forma, in favore dei sottoscrittori di prestiti obbligazionari, cambiali finanziarie, titoli di debito e altri strumenti finanziari emessi da imprese con sede in Italia (comma 210);

- a decorrere dall'esercizio finanziario 2021, è autorizzata la spesa annua di 10 milioni di euro in

favore dell'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro, quale contributo per il funzionamento della società Anpal Servizi S.p.a. (comma 320);

- il contributo ordinario statale in favore dell'Istituto superiore di sanità è incrementato di 11.233.600 euro per il 2021, 15.233.600 euro per il 2022 e 19.233.600 euro annui; a decorrere dal 2023 viene demandata ad un decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, l'individuazione di altre risorse (commi 472 e 473);

- a decorrere dall'anno 2021 sono trasferite al Ministero della salute le competenze in materia di assegnazione del finanziamento della Croce Rossa italiana (Cri) alle regioni, all'Ente strumentale della Croce Rossa italiana e all'Associazione della Croce Rossa italiana, è previsto il trasferimento dall'Ente strumentale all'Associazione della Croce Rossa italiana della proprietà di beni immobili e di unità immobiliari e l'attribuzione di alcuni lasciti testamentari (commi 485 e 486);

- il Ministero dell'università e della ricerca può avvalersi, con modalità definite mediante convenzione, dell'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.a. - Invitalia per i servizi di supporto specialistico e le attività di analisi, di valutazione economica e finanziaria nonché per la verifica, il monitoraggio e il controllo connessi agli interventi nel settore della ricerca, con particolare riferimento alla programmazione strategica del Programma nazionale per la ricerca e dei progetti finanziati con risorse nazionali, dell'Unione europea e tramite il Fondo per lo sviluppo e la coesione. Per tali finalità è istituito, nello stato di previsione del Ministero dell'università e della ricerca, il Fondo per la valutazione e la valorizzazione dei progetti di ricerca, con una dotazione di 10 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2021 (comma 550);

- a decorrere dal 1° gennaio 2021 l'Istituto Luce Cinecittà S.r.l. è trasformato nella società per azioni Istituto Luce Cinecittà S.p.a., che succede in tutti i rapporti attivi e passivi facenti capo all'Istituto Luce Cinecittà S.r.l. alla medesima data. Le azioni sono attribuite al Ministero dell'economia e delle finanze e i diritti dell'azionista sono esercitati dal Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze. Alla data del 1° gennaio 2021 il capitale è pari alla somma del netto patrimoniale risultante dal bilancio di chiusura dell'Istituto Luce Cinecittà Srl alla data del 31 dicembre 2020. Per l'anno 2021, il Ministero dell'economia e delle finanze è autorizzato ad aumentare il capitale sociale dell'Istituto Luce Cinecittà S.p.a. di un importo pari a 10 milioni di euro (commi da 585 a 588);

- per quanto riguarda le fondazioni lirico-sinfoniche, le funzioni del commissario straordinario sono prorogate fino al 31 dicembre 2022, al fine di proseguire l'attività di monitoraggio dei piani di

risanamento delle fondazioni lirico-sinfoniche di cui al comma 589, e fino al 31 dicembre 2023, al fine di consentire la realizzazione delle attività concernenti l'approvazione e il monitoraggio dei nuovi piani di risanamento ove presentati in attuazione di quanto stabilito dal comma 590 del medesimo articolo (commi da 589 a 594);

- l'Agenzia Spaziale italiana può procedere annualmente all'assunzione di personale fino al conseguimento del valore soglia, con un incremento annuale della spesa di personale non superiore al 25 per cento, ferma restando la capacità di sostenere la spesa a regime verificata dall'organo interno di controllo. Il valore soglia è calcolato annualmente rapportando le spese complessive per il personale derivanti da rapporti di lavoro subordinato e da forme di lavoro flessibile, comprensive degli oneri a carico dell'amministrazione, registrate nell'ultimo bilancio approvato, alla media delle entrate correnti come risultanti dagli ultimi tre bilanci consuntivi approvati. Tale rapporto non può superare il 70 per cento. All'ASI, pertanto, non si applicano talune disposizioni di cui all'art. 9 del d.lgs. n. 218 del 2016 (commi da 895 a 898);

- l'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (Agea), per il biennio 2021-2022, in aggiunta alle vigenti facoltà assunzionali, è autorizzata a bandire procedure concorsuali pubbliche e, conseguentemente, ad assumere con contratto di lavoro a tempo indeterminato 6 unità di personale di livello dirigenziale non generale, nonché 55 unità di personale non dirigenziale (comma 908).

4.3. Normativa riguardante l'emergenza epidemiologica da Covid-19.

Si richiamano di seguito alcune disposizioni d'interesse adottate dal legislatore nell'ambito della normativa d'urgenza conseguente all'emergenza epidemiologica da Covid-19, per mitigare gli effetti della crisi sull'economia e stimolare la crescita economica.

Nell'attuazione delle misure di sostegno all'esportazione e all'internazionalizzazione delle imprese e di rilancio degli investimenti è stato attribuito un ruolo strategico alla Sace sottraendo la stessa dall'attività di direzione e coordinamento di Cassa depositi e prestiti S.p.a. e prevedendo un'attività concertativa tra Mef e Cdp circa l'esercizio da parte di Cdp dei diritti derivanti dalla sua partecipazione in Sace. A sua volta il Mef, su talune attività, agisce di concerto con il Maeci (art. 3 del decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23 convertito, con modificazioni, dalla legge 5 giugno 2020, n. 40; art. 27, comma 17, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77 ("decreto rilancio"); decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104 ("decreto agosto") convertito dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126).

Nel contesto degli interventi normativi volti a contenere gli effetti prodotti dall'emergenza sanitaria sono state, anche, previste misure al fine di attuare interventi e operazioni di sostegno e rilancio del sistema economico-produttivo italiano.

In tal senso, Cassa depositi e prestiti S.p.a. è stata autorizzata a costituire un patrimonio destinato, denominato "Patrimonio Rilancio", a cui sono apportati beni e rapporti giuridici dal Ministero dell'economia e delle finanze (articolo 27, comma 4-bis, del d.l. n. 34 del 2020; d.l. n. 104 del 2020). Il patrimonio destinato opera nelle forme e alle condizioni previste dal quadro normativo sugli aiuti di Stato adottato dall'Unione europea per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19 ovvero a condizioni di mercato. Gli interventi hanno ad oggetto società per azioni, anche con azioni quotate in mercati regolamentati, comprese quelle costituite in forma cooperativa, che hanno sede legale in Italia, non operano nel settore bancario, finanziario o assicurativo e presentano un fatturato annuo superiore a euro cinquanta milioni. È autorizzata per l'anno 2020 l'assegnazione di titoli di Stato, nel limite massimo di 44 miliardi, appositamente emessi, ovvero, nell'ambito del predetto limite, l'apporto di liquidità.

Con l'art. 26 del predetto decreto-legge n. 34 del 2020, recante misure applicabili agli aumenti di capitale delle società per azioni, società in accomandita per azioni, società a responsabilità limitata, anche semplificata, società cooperative, società europee e cooperative europee aventi sede in Italia, è stato istituito (comma 12) il "Fondo Patrimonio PMI", finalizzato a sottoscrivere entro il 31 dicembre 2020, nei limiti della dotazione, obbligazioni o titoli di debito di nuova emissione, con le caratteristiche indicate ai commi 14 e 16. La gestione del Fondo è affidata all'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo di impresa S.p.a. - Invitalia, o a società da questa interamente controllata.

Con l'art. 47 si dispone che, al fine di assicurare il conseguimento degli obiettivi di cui al piano industriale e alla normativa vigente, Invitalia S.p.a. è autorizzata ad iscrivere esclusivamente nelle proprie scritture contabili patrimoniali gli eventuali decrementi conseguenti alle operazioni immobiliari di razionalizzazione e dismissione attuate, anche attraverso società di nuova costituzione o a controllo pubblico anche indiretto.

In considerazione del calo dei traffici nei porti italiani derivanti dall'emergenza Covid-19, il citato decreto n. 34 del 2020 nell'art. 199 ha previsto, tra le altre misure, che le Autorità di sistema portuale, compatibilmente con le proprie disponibilità di bilancio, possano disporre la riduzione dell'importo dei canoni concessori di cui all'articolo 36 del codice della navigazione, agli articoli 16, 17 e 18 della

legge 28 gennaio 1994, n. 84 e di quelli relativi alle concessioni per la gestione di stazioni marittime e servizi di supporto a passeggeri, dovuti in relazione all'anno 2020, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente e nel rispetto degli equilibri di bilancio, allo scopo anche utilizzando il proprio avanzo di amministrazione. Le predette Autorità sono anche autorizzate a corrispondere al soggetto fornitore di lavoro portuale di cui all'articolo 17 della legge 28 gennaio 1994, n. 84, un contributo, nel limite massimo di 4 milioni di euro per l'anno 2020, pari ad euro 90 per ogni lavoratore in relazione a ciascuna giornata di lavoro prestata in meno rispetto al corrispondente mese dell'anno 2019, riconducibile alle mutate condizioni economiche degli scali del sistema portuale italiano conseguenti all'emergenza Covid-19.

5. Modalità di esercizio del controllo

5.1. 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 generali di conoscenza e valutazione del settore nel suo complesso.

Anche nel corso del 2021 la Sezione riferirà, dunque, al Parlamento con un'unica relazione sulla gestione finanziaria delle 14 fondazioni lirico-sinfoniche, dell'Automobile Club, unitamente ai 103 Automobile club provinciali e locali, dei 23 parchi nazionali, dei 3 consorzi fluviali e dei 7 enti della rete della Giunta storica nazionale.

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.

5.2. Contenuto e profili gestionali oggetto del controllo.

Anche nel 2021, sulla base dell'ormai consolidato indirizzo seguito nell'esercizio del controllo, l'analisi della gestione finanziaria degli enti 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.

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

Saranno oggetto di esame gli effetti della pandemia in atto, e la relativa disciplina emergenziale, sull'attività e sulla gestione finanziaria degli enti controllati, con particolare riguardo agli enti del settore turismo e trasporti (Enit, Enav, Ferrovie dello Stato, Autorità di sistema portuale, etc.), su cui maggiormente potrebbero essersi riflesse negativamente le restrizioni connesse alla diffusione del Covid-19.

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 e mediante un'apposita, 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 di controllo 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.

Per quanto riguarda il personale, a partire dal 2018, in applicazione dell'art. 4, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001 sono tenute all'adozione annuale dei Piani triennali dei fabbisogni di personale (Pftp), per la cui predisposizione sono state adottate le "Linee di indirizzo" con decreto 8 maggio 2018 dal Dipartimento della Funzione Pubblica.

Un'ampia parte della platea di enti controllati è costituita dalle gestioni nei settori della previdenza, della ricerca e delle società di capitali partecipate dallo Stato, con o senza carattere d'impresa. Con

riferimento a detti settori, di seguito si indicano alcuni aspetti che saranno oggetto delle relazioni.

5.2.1 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, in particolare, 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, andranno evidenziati: *a)* le misure adottate (anche in applicazione delle previsioni relative alle indicazioni dei bilanci tecnici ai sensi della normativa vigente in materia) per assicurare la sostenibilità delle gestioni nel lungo periodo, con specifico riguardo al rapporto tra entrate per contributi ed uscite per prestazioni; *b)* lo stato, la quantità e la qualità del contenzioso; 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 d. lgs. 10 febbraio 1996, n. 103.

Particolare attenzione sarà riservata al rispetto delle disposizioni in tema di contenimento delle spese (applicabili, ferme restando le disposizioni che recano vincoli in materia di spese di personale, sino al 2020 ai sensi dell'art. 1, comma 183, della l. 27 dicembre 2017, n. 205, comma confermato dall'art. 1, comma 601, della l. n. 160 del 27 dicembre 2019).

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. In proposito, peraltro, si osserva che non è stato ancora emanato il regolamento attuativo del d.l. n. 98 del 6 luglio 2011, convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111, di regolamentazione degli investimenti mobiliari e immobiliari delle Casse.

5.2.2. Enti di ricerca. Proseguirà nel 2021 l'attività di monitoraggio sull'attuazione delle più rilevanti innovazioni introdotte dal d.lgs. n. 218 del 2016 nel sistema degli enti pubblici di ricerca, in particolare per quanto riguarda gli aspetti ordinamentali, strutturali e di valutazione della coerenza

delle azioni intraprese dagli enti con i principi ispiratori della riforma.

Vengono in rilievo i seguenti profili:

a) riconoscimento dell'autonomia statutaria, anche in ordine ai modelli organizzativi, adozione dei regolamenti di amministrazione, finanza e contabilità, del personale e di organizzazione, nel rispetto dei principi di cui al d.lgs. 31 maggio 2011, n. 91 e al d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, (art. 3) con previsione di un termine di sei mesi dall'entrata in vigore del decreto per l'adeguamento degli statuti e dei regolamenti, salvo il potere sostitutivo del Ministero vigilante in caso di inottemperanza ma con la previsione della permanenza in carica degli organi di governo controllo fino alla scadenza naturale del mandato (art. 19);

b) per gli enti vigilati dal MUR: 1) ripartizione dei fondi anche sulla base delle valutazioni della qualità dei risultati della ricerca effettuate dall'Anvur; 2) riconoscimento al Ministero di una funzione di indirizzo strategico nella definizione degli obiettivi (artt. 5 e 6); 3) attribuzione all'Anvur della competenza a dettare linee-guida per la valutazione dei risultati della ricerca (art. 17) anche per gli enti non vigilati del Mur. Va precisato che dette linee guida sono state emanate in data 9 giugno 2017, per cui entro tre mesi i Ministeri vigilanti sono tenuti ad emanare un apposito atto di indirizzo e coordinamento, rivolto al singolo ente, sulla scorta del quale procedere all'adeguamento del regolamento e dello statuto;

c) istituzione della Consulta dei presidenti degli enti, con funzioni propositive e di programmazione (art. 8);

d) disciplina autonoma dei limiti di spesa per il personale, secondo indicatori correlati alle entrate complessive risultanti dai bilanci dell'ultimo triennio (art. 9);

e) possibilità di conferire premi biennali per risultati di eccellenza (art. 15) e di chiamata diretta per meriti eccezionali di ricercatori e tecnologi (art. 16);

f) obbligo di adottare, con proprio regolamento, anche ai sensi della normativa generale vigente di cui al d.lgs. 31 maggio 2011, n. 91, sistemi di contabilità economico-patrimoniale anche per il controllo analitico della spesa per centri di costo (art. 10). Da un recente monitoraggio effettuato dall'amministrazione vigilante, il cui esito è stato comunicato a questa Sezione, risulta che solo due enti hanno adottato detto sistema;

g) deroga all'applicazione degli art.1, c. 450, primo periodo e 452, primo periodo, della l. 27 dicembre 2006, n. 296, per l'acquisto di beni e servizi funzionalmente destinati all'attività di ricerca (art. 10, c.3). Va evidenziato che l'art. 4 del d.l. 29 ottobre 2019, n. 126, convertito in l. 20 dicembre 2019,

n. 159 (in termini più puntuali rispetto a quanto disposto dal citato art. 10, c. 3), ha escluso l'applicabilità, per l'acquisto di beni e servizi funzionalmente destinati alla ricerca, al trasferimento tecnologico ed alla terza missione, delle disposizioni di cui agli artt. 449 e 450 della l. 27 dicembre 2006, n. 296, in materia di ricorso alle convenzioni-quadro e al mercato elettronico delle pubbliche amministrazioni e di utilizzo della rete telematica, nonché quelle di cui all'art.1, c. 512 e 516, della l. 28 dicembre 2015, n. 208 in materia di ricorso agli strumenti di acquisto e negoziazione della Consip s.p.a., per gli acquisiti di beni e servizi informatici e di connettività.

h) previsione della dichiarazione di dissesto finanziario nei casi in cui l'ente non possa far fronte ai debiti liquidi ed esigibili e obbligo di redazione di un piano di rientro (art. 18).

Un altro profilo gestionale che sarà oggetto di analisi è quello del personale, anche alla luce dei più recenti interventi normativi.

L'art. 6 del già menzionato d.l. n. 126 del 2019, conv. nella l. n. 159 del 2019, al co. 1, ha aggiunto i commi 4-bis e 4-ter all'art. 12 del d.lgs. n. 218 del 2016, dettando disposizioni particolari per le procedure di stabilizzazione del personale di cui all'art. 20, c. 1, del d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75 per gli enti pubblici di ricerca. Inoltre, al c. 1-bis, ha introdotto l'art. 12-bis che reca una speciale disciplina per la trasformazione di contratti a tempo determinato e assegni di ricerca in rapporti a tempo indeterminato.

Saranno poi osservati, in particolare, alcuni aspetti della gestione, quali gli interventi nei settori della *governance* e dello stato giuridico ed economico dei ricercatori. In particolare, andranno analizzate le problematiche statutarie conseguenti alle azioni giudiziarie intraprese da organizzazioni sindacali nei confronti di alcuni enti di ricerca per il riconoscimento, in applicazione dell'art. 2, c.1. lett. n), del d.lgs. n. 218 del 2016, della rappresentanza elettiva di ricercatori e tecnologi negli organi scientifici e di governo degli enti.

5.2.3. Società di capitali. Relativamente alle società di capitali partecipate dalle amministrazioni pubbliche, la disciplina normativa di riferimento è costituita dal citato d.lgs. n. 175 del 2016 e dalle norme di diritto comune.

Saranno sottoposti a verifica, anche nel 2021, 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 n. 231 del 2001 (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 d.lgs. 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.

5.3. 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 d.lgs. n. 419 del 1999, 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 di Atene (Saia).

Fissate nei suddetti termini le linee generali del controllo per l'anno 2021, la Sezione

DISPONE

che copia della presente determinazione sia trasmessa, ai sensi dell'art. 5, comma 3, del regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato con deliberazione delle Sezioni Riunite n. 14 del 2000 (e successive modificazioni ed integrazioni), 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 competenti.

ESTENSORE

Manuela Arrigucci

PRESIDENTE

Guido Carlino

DIRIGENTE

Gino Galli

depositato in segreteria

CORTE DEI CONTI - SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

