*Organismo di Vigilanza*

Al Consiglio di Amministrazione

del Consorzio Coris

Oggetto: relazione sull’attività 2019

Si ricorda, preliminarmente, che la parte speciale –Sezione VI Verifiche e controlli dell’ODV- prevede che lo stesso può porre in essere, a titolo esemplificativo, i seguenti controlli:

a) sugli atti: annualmente procederà ad una verifica dei principali atti dell’Ente e dei contratti/convenzioni di maggior rilievo conclusi dal Consorzio in aree di attività a rischio;

b) sul rispetto delle procedure e protocolli di prevenzione: periodicamente sarà verificata l’efficacia del presente Modello con le modalità stabilite dall’O.d.V.

c) sulla diffusione dell’informativa all’interno del Consorzio e, ove previsto, all’esterno dello stesso relativa alle eventuali modifiche effettuate al Modello 231;

d) sulla formazione effettuata;

e) sulla messa in opera delle eventuali modifiche effettuate al Modello 231;

f) un’analisi di tutte le segnalazioni ricevute nel corso dell’anno, delle azioni intraprese dall’O.d.V. e dagli altri soggetti interessati, degli eventi considerati rischiosi.

La suddetta sezione prevede poi che all’esito del controllo venga redatto un rapporto da sottoporre all’attenzione dell’Organo Dirigente.

Con nota del 10.3.2019, lo scrivente Organismo, inquadrando la propria attenzione in relazione alle tematiche di cui alle lett. a) e b), ha specificato, alla luce soprattutto dei dati finanziari di spesa forniti dal Consorzio, nelle tematiche della regolamentazione degli atti di acquisto di beni e servizi del Consorzio medesimo e delle spese di missione l’ambito di peculiare impegno di analisi e intervento.

In adempimento al piano operativo definito con la suddetta nota, l’Odv, in occasione e a seguito di incontri con gli uffici e con il Direttore, ha analizzato, in primo luogo, il contenuto del regolamento in vigore sulla tematica degli acquisiti di beni e servizi, suggerendo interventi di adeguamento dello stesso, anche in collaborazione e sintonia con il consulente giuridico dell’ente, da un lato, nell’ottica dell’adeguamento alle innovazioni normative recate dal d.l. 32/19 “Sblocca Cantieri”, convertito con L. n. 55 del 14 giugno 2019 entrata in vigore il 18 giugno 2019, che ha inciso anche sulle procedure di acquisto di beni e servizi sottosoglia, ambito di sicura prevalenza nel quadro dell’azione del Consorzio, dall’altro lato, in vista della semplificazione delle procedure, operata, peraltro, nel pieno rispetto delle esigenze di garanzia e imparzialità che la regolamentazione in materia deve perseguire. Inoltre, sempre in attuazione del piano definito come sopra ricordato, esaminato le problematiche afferenti alle spese di missione fornendo, nell’ambito degli incontri intercorsi con l’amministrazione dell’ente, alcuna indicazioni in ordine alle procedure da seguire, in particolare per quanto riguarda il centro di imputazione decisionale sul tema, sottolineandone la natura gestionale, in analogia con quanto avviene nel settore pubblico, e quindi in funzione del rafforzamento delle garanzie di tutela del patrimonio dell’ente, sottolineando, peraltro, la necessaria collaborazione che deve intervenire tra sfera di governo di indirizzo dell’ente e sfera amministrativa, in particolare per quanto riguarda la posizione di vertice di quest’ultima.

Lo scrivente ha, inoltre, collaborato con gli uffici ai fini della stesura definitiva del regolamento di organizzazione e funzionamento dell’Odv.

Al di fuori delle linee di azione segnate nella comunicazione sopra richiamata, lo scrivente ha esaminato, sempre in collaborazione con la fattiva struttura amministrativa, la tematica dell’impatto che a partire dal 2019 si è determinata in modo significativo e pieno sulla gestione dell’ente, di quello che è sicuramente l’evento più rilevante, anche perché non previsto, che si è riscontrato nel periodo recente nella vita dell’ente, costituito dall’inserimento dell’ente nell’elenco, a partire dall’edizione 2018, delle amministrazioni pubbliche previsto dall’art. 1, comma 3, l. 196/09.

Se ne sono esaminate, in particolare, le conseguenze in termini di formazione del bilancio, rispetto alla quale tematica si è posta la questione dell’inclusione del Consorzio nel bilancio consolidato della Regione e, soprattutto, di applicazione del complesso sistema di monitoraggio dei conti pubblici, funzionale alla verifica della rispondenza con il Sistema europeo dei conti nazionali nell’ambito delle rappresentazioni contabili, denominato SIOPE, in termini, inoltre, di individuazione dei vincoli di spesa ed in termini, infine, di eventuale connotazione dell’ente come soggetto sempre più orientato all’applicazione di normativa pubblicistica.

Appare opportuno ricordare, in materia, la funzione dell’elenco e le regole di formazione.

Sulla base del Sistema europeo dei conti (SEC 2010, definito dal Regolamento (Ue) del Parlamento europeo e del Consiglio, n. 549/2013) e delle interpretazioni del SEC stesso fornite nel Manual on Government Deficit and Debt pubblicato da Eurostat (Edizione 2016), l’Istat predispone l’elenco delle unità istituzionali che fanno parte del settore delle Amministrazioni Pubbliche (Settore S.13 nel SEC). Nell’ambito delle statistiche di contabilità nazionale, per tale settore si compila il conto economico consolidato che costituisce il riferimento per gli aggregati trasmessi alla Commissione Europea in applicazione del Protocollo sulla Procedura per i Deficit Eccessivi annesso al Trattato di Maastricht.

I criteri utilizzati per la classificazione delle unità all’interno del perimetro del Settore S.13 hanno natura statistico-economica; di seguito se ne fornisce una breve descrizione.

Secondo il SEC 2010, il Settore S.13 “è costituito dalle unità istituzionali che agiscono da produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita, la cui produzione è destinata a consumi collettivi e individuali e sono finanziate da versamenti obbligatori effettuati da unità appartenenti ad altri settori, nonché dalle unità istituzionali la cui funzione principale consiste nella redistribuzione del reddito della ricchezza del paese” (paragrafo 2.111).

Secondo il SEC 2010, le unità istituzionali vengono classificate o meno nel Settore S.13 sulla base di criteri di natura prevalentemente economica, indipendentemente dalla **forma giuridica assunta**. Le unità incluse nel Settore delle Amministrazioni Pubbliche possono appartenere alle seguenti tipologie (paragrafo 2.112):

a) entità pubbliche che in forza di una legge esercitano un potere giuridico su altre unità nel territorio economico e gestiscono e finanziano un insieme di attività, principalmente consistenti nel fornire alla collettività beni e servizi non destinabili alla vendita;

b) società o quasi-società controllate da un'amministrazione pubblica, a condizione che la loro produzione consista prevalentemente in beni e servizi non destinabili alla vendita, ovvero che i proventi derivanti da vendite o entrate ad esse assimilabili non riescano a coprire almeno la metà dei costi di esercizio;

c) istituzioni senza scopo di lucro riconosciute come entità giuridiche indipendenti che agiscono da produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita e che sono controllate da amministrazioni pubbliche;

d) fondi pensione autonomi per i quali la contribuzione è obbligatoria e la fissazione e approvazione dei contributi e delle prestazioni sono gestite da amministrazioni pubbliche.

Un’unità istituzionale è controllata direttamente o indirettamente dall’amministrazione pubblica se, dal punto di vista sostanziale, essa opera sotto l’autorità di una o più unità a loro volta appartenenti al perimetro di S.13. Il controllo può essere esercitato tramite una combinazione di strumenti diversi, quali, ad esempio, la proprietà del capitale sociale, i meccanismi di definizione degli organi di governo, un flusso significativo di finanziamento, il potere di determinazione delle decisioni strategiche.

Per stabilire se una unità controllata dall’amministrazione pubblica debba essere classificata nel settore S.13, il Sec2010 prevede di verificarne il comportamento economico attraverso l’analisi della concorrenzialità del mercato in cui essa opera (criteri qualitativi) e l’applicazione del test market/non market (o test del 50, criterio quantitativo).

Il grado di concorrenzialità dei mercati deve essere verificato mediante valutazioni che riguardano la struttura della domanda e dell’offerta, quali, ad esempio, le modalità di affidamento dei servizi o delle concessioni e le condizioni contrattuali.

Se non sussiste un grado sufficiente di concorrenzialità rispetto ad altri soggetti, l’unità viene classificata nel settore S.13.

Il test market/non market verifica in quale quota i ricavi da vendite realizzate in condizioni di mercato concorrenziale coprono i costi di produzione (compreso il costo del capitale) dell’unità istituzionale considerata. Se tale quota risulta inferiore al 50% per un congruo periodo di tempo, l’unità viene classificata nel settore S.13.

Risulta evidente, dunque, come l’inserimento nell’elenco è frutto dell’applicazione di regole contabili e di analisi economico-finanziaria e operativa particolarmente complessa.

D’altronde, l’inserimento nell’elenco comporta, immediatamente, la presunzione di sottoposizione dell’ente inserito ad una massa esorbitante di vincoli di spesa. Al riguardo, è significativo il più recente prospetto di sintesi predisposto dal Mef, di cui si segnala l’avvertenza rinvenibile nell’intestazione, perfino della non esaustività dell’elenco, pur visibilmente corposo, essendo variegate e del tutto disorganiche le norme che sottopongono a vincoli di spesa i soggetti identificati genericamente come inclusi nell’elenco.

Tale importantissimo effetto dell’inclusione nell’elenco si è riflesso in un significativo contenzioso promosso da enti inseriti nell’elenco e che ne chiedevano l’estromissione previo eventuale annullamento dell’atto di approvazione dell’elenco (invero, l’elenco è pubblicato ma non è rinvenibile un atto di approvazione dell’Istat), e ciò sia davanti al giudice amministrativo (v. T.A.R. Roma, (Lazio) sez. III, 09/01/2017, n.246; T.A.R. Lazio sez. III - Roma, 09/01/2017, n. 246; Consiglio di Stato sez. VI - 26/05/2015, n. 2643; Consiglio di Stato sez. VI - 18/05/2015, n. 2515), trattandosi di posizione di interesse legittimo, sia davanti alla Corte dei Conti in sede giurisdizionale, organo giudiziario individuato come competente dall’art. 1, comma 169, l. 228/12 (v. Cassazione civile sez. un., 18/05/2017, n. 12496; Corte Conti n. 30/2018/RIS depositata in data 11/12/2018; R.IS.: sent. nn. 4/2017/RIS; 5/2017/RIS; 6/2017/RIS; 7/2017/RIS; 8/2017/RIS; 9/2017/RIS; 11/2017/RIS; 12/2017/RIS; 31/2017/RIS; 32/2017/RIS; 45/2017/RIS; sent-ord. nn. 36/2017/RIS; 37/2017/RIS; 38/2017/RIS; 46/2017/RIS; 47/2017/RIS; 48/2017/RIS; ord. nn. 3/2017/RIS; 4/2017/RIS; 5/2017/RIS; 6/2017/RIS; 7/2017/RIS; 8/2017/RIS; 9/2017/RIS; 10/2017/RIS; 11/2017/RIS.), norma che dimostra la rilevanza finanziario-contabile della tematica ed anche i possibili profili di responsabilità amministrativa connessi all’inclusione nell’elencazione di cui si parla (la competenza della Corte dei Conti è esercitata dalle sezioni riunite in sede **giurisdizionale**, organo immediatamente preposto –a differenza della composizione della Corte di Controllo dedicata al “controllo”- all’accertamento e all’eventuale sanzione di condotte produttive di responsabilità contabile).

Va, peraltro, notato, anche per sottolineare la necessità di una verifica puntuale e la insufficienza dell’inserimento nell’elenco, di per sé stesso, come fonte di soggezione a vincoli di spesa, che gli enti e gli organismi di ricerca sono molto spesso esonerati specificamente dall’applicazione di determinati vincoli (es. Articolo 6, comma 7, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122).

Sull’argomento, è stata attivata una produttiva interlocuzione con la Regione, la quale ha dovuto affrontare la tematica in questione anche in relazione ad altro ente del sistema organizzativo regionale e cioè il Consorzio Arsenàl.

Come emerge da nota della Regione del 15 ottobre 2019, la sintesi dell’impatto dell’inserimento dell’ente nell’elenco in questione è rappresentata, da un lato, nella soggezione del Consorzio ai vincoli e limiti di spesa ai quali sono sottoposti, per disposto in via generale dall’art. 1, comma 3, l. 196/09 e successive modifiche, dall’altro lato, che tale determinazione pubblica (dell’Istat) non comporta, invece, sul piano del bilancio, autonomamente e di per sé, la definitiva soggezione dell’attività contabile del Consorzio nell’alveo della normativa pubblicistica e in particolare del d.lgs. 118/11 e di quella attuativa regionale, non determinando l’inclusione del bilancio del Consorzio stesso nel bilancio consolidato della Regione.

In linea con la posizione contabile espressa dalla Regione, lo scrivente Organismo ha evidenziato all’amministrazione dell’ente che non risulta applicabile al Consorzio la disciplina di monitoraggio della spesa di cui al sistema SIOPE, il che consente di evitare impattanti adempimenti anche nel rapporto con il sistema bancario.

A specificazione, invece, dell’affermazione generale, sicuramente condivisibile, della Regione, contenuta nella nota 15.10.2019, sulla soggezione generale ai vincoli di spesa riferiti in via generale ai soggetti inclusi nell’elenco, lo scrivente invita l’amministrazione dell’ente a verificare caso per caso, in relazione a ciascuna norma

A tali fini si allega il citato quadro sinottico delle norme di vincolo di spesa pubblicato dal Mef nel febbraio 2019, con la già sottolineata avvertenza della non esaustività.

Rimanendo a disposizione per ogni chiarimento e rinnovata la riserva di eventuali integrazioni, si porgono cordiali saluti.

Salgareda, 9.2.2020

L’Organismo di vigilanza

Avv. Franco Botteon

