

Determinazione n. 2/2005

nell'adunanza del 21 gennaio 2005;

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, deliberato il 16 giugno 2000 dalle Sezioni riunite (n. 14/2000);

vista la determinazione n. 1 del 4 febbraio 2003, contenente norme per la organizzazione ed il funzionamento della Sezione, istituita a norma dell'art. 9 della suddetta legge n. 259/1958;

vista la delibera delle Sezioni riunite n. 41/Contr./PRG/04, relativa al programma, per il 2005, del controllo sulla gestione di cui all'art. 3, comma 4, della precitata legge n.20/1994;

uditi i relatori Presidente di Sezione Prof. Avv. Luigi Schiavello e Consigliere Antonio Ferrara;

DELIBERA

il programma dell'attività della Sezione per l'anno 2005 nel testo seguente.

PREMESSA

In attuazione diretta del 2° comma dell'art. 100 della Costituzione, la legge n. 259/1958 ha istituito una apposita Sezione della Corte dei conti, per l'esercizio del controllo sugli enti che – indipendentemente dalla loro natura pubblica o privata – ricevono sovvenzioni ordinarie statali e per la conseguente funzione di referto al Parlamento.

La successiva legge n. 20/1994 – oltre a confermare espressamente le disposizioni della legge n. 259/1958 - ha attribuito alla predetta Sezione anche il controllo generale sulle amministrazioni pubbliche non statali ed in particolare su tutti gli altri enti di livello nazionale, nell'esclusivo presupposto della loro natura pubblica.

Il regolamento n. 14/2000, deliberato dalla Corte dei conti in attuazione del D.L.vo n. 286/1999 (art. 3.2), dispone – tra l'altro - che le Sezioni centrali, preposte al controllo sulle amministrazioni pubbliche di cui alla legge n. 20/1994, comunichino il proprio programma annuale di attività ai Presidenti delle due Camere, tenendo conto di quello generale, che le Sezioni riunite della Corte medesima adottano, sulla base e per l'applicazione della stessa legge n. 20/1994.

Il programma per il 2005, della Sezione del controllo sugli enti, mantiene la consueta impostazione unitaria, pur articolandosi in ragione delle due differenti tipologie di controllo, sopra indicate, che si svolgono rispettivamente su n. 330 enti, in attuazione della legge n. 259/1958 e su n. 31 enti, in applicazione della legge n. 20/1994.

1. IL CONTROLLO DELLA LEGGE N. 259/1958

1.1 Il controllo della legge n. 259/1958, viene azionato – ai sensi dell’art. 3 e per gli enti di cui al precedente art. 2 – previo apposito decreto governativo di assoggettamento, oppure per effetto di specifiche disposizioni normative, che richiamano la predetta legge. Sono, al momento, sottoposti a tale controllo n. 330 enti – di natura notevolmente eterogenea e con disciplina ordinativa spesso difforme – che vengono raggruppati nelle seguenti categorie: enti previdenziali; enti di assistenza e protezione sociale; enti che svolgono attività di impresa; enti di studio, insegnamento e prestazioni d’arte; enti di incentivazione e regolazione; enti di ricerca; enti operanti sul territorio; enti portuali.

Gli esiti del controllo – che deve ineludibilmente svolgersi sulle singole gestioni di ciascuno degli enti ad esso assoggettati – hanno formato oggetto, nel 2004, di n. 85 relazioni al Parlamento, relative a n. 241 enti, per un totale di n. 341 esercizi finanziari. Nei casi ove sono consentite comparazioni, i referti riguardano una pluralità di enti, ricompresi in una medesima categoria: enti lirici; stazioni sperimentali dell’industria; enti parchi nazionali; enti di sperimentazione agricola; automobil club nazionale e locali; consorzi fluviali; società di navigazione di preminente interesse nazionale; associazioni combattentistiche; casse militari di assistenza e previdenza.

Conviene peraltro nuovamente sottolineare che, per effetto dell’incompleta adozione dei decreti governativi di assoggettamento, restano ancora sottratte al controllo ed al conseguente referto al Parlamento, numerose gestioni sovvenzionate dallo Stato e, in particolare, importanti "imprese pubbliche". L’esigenza dell’esercizio del controllo e del referto della Corte, funzionali al compiuto esercizio del controllo politico e finanziario spettante al Parlamento, risulta spesso evidenziata ed è stata anche recentemente richiamata dai componenti delle Camere (da ultimo, con riguardo alla SVILUPPO ITALIA s.p.a. ed al crescente arcipelago delle sue partecipate).

Questa Sezione, negli ultimi due anni, ha avviato un percorso – proposto dallo stesso Governo – di segnalazione delle gestioni da assoggettare al controllo, che ha riguardato i seguenti enti: SOGEI s.p.a.; SIAE; SVILUPPO ITALIA s.p.a.; ITALIA LAVORO s.p.a.; SIMEST s.p.a.; AGENZIA DEL DEMANIO; ITT (Istituto italiano di tecnologia); CIRA s.c.p.a. (Centro italiano di ricerche aerospaziali). Con una recente

determinazione (n. 28/2004), è stata segnalata la gestione di "Ferrovie dello Stato s.p.a.", derivata dalla scissione parziale della società per azioni subentrata all'Ente pubblico Ferrovie. In risposta alle indicate segnalazioni, risulta peraltro adottato - sino alla data odierna - il solo decreto di sottoposizione al controllo per la SOGEI s.p.a..

Assumono quindi sempre maggiore urgenza la definizione degli altri decreti, da parte della Presidenza del Consiglio ed il previo sollecito esercizio del potere-dovere di proposta, spettante ai Dicasteri vigilanti o titolari dei diritti di azionista e quindi, principalmente, al Ministero dell'economia e delle finanze, per le società in mano pubblica. E ciò anche nella considerazione che non è preclusa l'attivazione diretta - da parte di questa Sezione - del controllo sugli enti rientranti nelle specifiche previsioni dell'art. 12 della legge n. 259/1958, poiché detta norma non formula alcuna indicazione circa il procedimento della loro individuazione, allorché la contribuzione si configura come apporto al patrimonio.

In ogni caso - a distanza di oltre un quarantennio dalla prima applicazione della legge n. 259/1958 - resta ferma la più generale esigenza, costantemente ribadita nei precedenti programmi annuali, di una compiuta ed aggiornata ricognizione, da parte del Governo, di tutte le gestioni sottoposte e da sottoporre al controllo, affinché esso sia esteso e venga confermato, per quelle di rilevante impatto sulle finanze pubbliche, da individuare sulla base di predeterminati parametri obiettivi.

1.2 Nella definizione del programma, conviene premettere che si consolidano gli orientamenti legislativi volti a riaffermare e valorizzare il ruolo originario ed attuale, della legge n. 259/1958. Nel sistema dei controlli, quello sulla gestione finanziaria degli enti sovvenzionati ha assunto infatti una collocazione intermedia tra quello preventivo, su singoli atti tassativamente individuati e quello successivo, sulla gestione delle pubbliche amministrazioni, di ambito più generale e pertanto da svolgere previa determinazione di specifici programmi e identificazione di delimitati settori di indagine. Il controllo della legge n. 259/1958 resta quindi preordinato ad assicurare, anche nel corso dell'esercizio, una azione di verifica, costante e compiuta, su particolari gestioni sovvenzionate, che vengono - di volta in volta - singolarmente individuate, in ragione del loro impatto sulle finanze pubbliche e che si protrae ininterrottamente, nella permanenza dei prescritti requisiti.

Il precedente programma ha richiamato, a comprova, il ripristino del controllo della legge n. 259/1958 sui grandi enti di ricerca, che, per l'ENEA, è stato disposto nella forma più incisiva di cui all'art. 12 della legge stessa. Nel predetto documento programmatico è stato altresì rammentato come, nell'ambito del progressivo processo di entificazione – tuttora in corso – siano stati ricondotti, nell'area del controllo della legge n. 259/1958, gestioni statali in precedenza rientranti nell'area del controllo della legge n. 20/1994: la Cassa depositi e prestiti, in base ad espresse e dirette disposizioni legislative; l'Istituto superiore di sanità e l'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro, mediante appositi decreti governativi di assoggettamento.

La determinazione degli indirizzi di controllo, per l'attuazione della legge n. 259/1958, si pone pertanto, per quanto sopra detto, non quale delimitazione dell'area dei controlli, ma quale mezzo per identificare – nell'ambito dell'indeclinabile attività di controllo sulla intera gestione di ciascun ente – materie, temi e aspetti, sui quali focalizzare specifiche analisi e verifiche. Resta quindi fondamentale obiettivo prioritario la produzione di referti tempestivi ed attuali – sino a poter comprendere i preconsuntivi e le situazioni trimestrali di esercizio – che evidenzino sinteticamente i profili di maggiore criticità emersi nell'attività di controllo, nonché le più rilevanti e significative valutazioni, sui risultati programmati ed effettivamente conseguiti, sulle principali voci di costo e sugli equilibri di bilancio, sul funzionamento dei controlli interni e sulle misure conseguenziali comunicate ed adottate, in esito alle osservazioni della Corte.

Va peraltro considerato che l'attività di controllo si situa in un quadro istituzionale e di finanza pubblica in continua evoluzione, anche nel 2005, per effetto soprattutto di ulteriori proroghe delle deleghe legislative sul riordino degli enti e della progressiva attuazione del federalismo. Nello stesso anno 2005, dovrebbe inoltre verificarsi una più estesa attuazione della disciplina contabile del D.P.R. n. 97/2003 – sugli enti della legge n. 70/1975 – e dei più generali principi, dallo stesso recepiti, sulla riforma dei bilanci pubblici. Una più ampia applicazione dovrebbe altresì riscontrarsi per la riforma del diritto societario e per la disciplina sulla "responsabilità amministrativa" degli enti (D.L.vo n. 231/2001). Per tali aspetti, è richiesta una confermata attenzione, nell'azione di controllo, anche per un assiduo monitoraggio sugli esiti dei ripetuti interventi di riforma, che risultano spesso ravvicinati.

Pur in presenza di un assetto ordinamentale in continua trasformazione, non mutano i principali parametri di riferimento del controllo, tuttora identificabili: nelle norme nazionali ed in quelle comunitarie, sugli equilibri di bilancio, sulla concorrenza, sugli aiuti di Stato ed in materia di appalti; nelle disposizioni generali e settoriali e negli strumenti programmatici governativi, volti a contenere indebitamento e debito ed a riqualificare la spesa del settore pubblico; nelle norme di riforma e di razionalizzazione degli enti pubblici e delle loro strutture organizzative ed in quelle dirette, sia ad introdurre una generalizzata applicazione della contabilità economico analitica, sia ad elevare il livello qualitativo dei prodotti e servizi resi. Fermo restando il controllo sul rispetto degli indicati parametri – oltre ai più generali riscontri di legalità e sulla regolarità delle procedure amministrative e contabili ed alle valutazioni di attendibilità e di affidabilità dei bilanci – le indagini saranno focalizzate sulla corrispondenza dei risultati agli obblighi normativi ed alle linee programmatiche, accertando il grado di realizzazione delle "missioni" assegnate a ciascun Ente. Nei casi ove sia possibile e ritenuto significativo, verranno implementate analisi comparative e relazioni unitarie su più enti, applicando indicatori di misurazione delle attività o dei prodotti (output) o delle realizzazioni o di impatto (outcome).

1.3 Conservano rilevanza e piena attualità – anche per il 2005 – i seguenti aspetti generali, comuni a diverse categorie di enti: la funzionalità complessiva e quella delle principali articolazioni organizzative; gli esiti dei processi di razionalizzazione degli organi e degli apparati; la costituzione di strutture unitarie, per un più coordinato ed efficiente svolgimento di funzioni e servizi comuni a più enti; le iniziative di esternalizzazione dei servizi e la comparazione dei relativi costi e benefici; la rilevazione dei costi del personale e del lavoro, del loro andamento e del ricorso ad incarichi esterni; il contenimento delle spese per acquisti di beni e servizi e di quelle per i consumi intermedi; il grado di conformazione ai principi desumibili dal D.L.vo n. 286/1999, sui controlli interni, le modalità applicative e le risultanze conseguite; l'applicazione dei principi di riforma in materia contabile e di bilanci; il tasso di copertura, mediante la politica tariffaria, dei costi dei servizi finali resi all'utenza.

Per gli enti di ricerca, si prospettano quali temi preferenziali di indagine: il completamento ed i primi effetti della seconda riforma dei più grandi enti, intervenuta

nel 2003, dopo circa un triennio dalla precedente; gli esiti dell'accorpamento degli istituti di astrofisica e degli istituti sperimentali agricoli; l'istituzione ed il funzionamento delle strutture, interne a ciascun ente, per la valutazione delle ricerche; le modalità organizzative e la dinamica, sia delle attività di diffusione della ricerca, sia di quelle del suo trasferimento al mercato; le iniziative condotte in comune, con università, altri enti e centri di ricerca, pubblici e privati e con le imprese.

Quanto agli enti previdenziali, vanno confermati quali aspetti da privilegiare: la situazione dei rapporti tra contributi e prestazioni e quella dell'equilibrio attuariale, sia nel complesso che nelle singole gestioni; il grado di evasione e di elusione dell'obbligo contributivo e la effettività delle misure di contrasto apprestate; la redditività del patrimonio e delle sue principali componenti, nonché gli elementi di rischio degli investimenti finanziari; le operazioni di cartolarizzazione di crediti ed immobili e le altre modalità di dismissioni immobiliari. Per queste ultime, va sottolineata la rilevanza della prosecuzione di appositi capitoli nei referti – soprattutto per i due più grandi enti previdenziali INPS e INPDAP e per l'INAIL – dedicati alle analisi sui costi e proventi delle cartolarizzazioni, sui profili della efficienza e della economicità delle procedure e delle incidenze sul bilancio e sulle riserve, poste a garanzia delle prestazioni future.

Per le imprese in mano pubblica ed in particolare per le società, mantengono piena attualità e significatività le seguenti tematiche: il grado di realizzazione dei piani di risanamento aziendale, di quelli di impresa, industriali e settoriali; il volume degli investimenti ed il loro andamento, soprattutto sul piano della sicurezza ed in quelli ambientali, con particolare riguardo ai settori dell'energia e dei trasporti; la scelta dei sistemi di "governance" e le misure di indirizzo, coordinamento e controllo, delle politiche di gruppo; le dismissioni ed il riacquisto delle partecipazioni; i trattamenti economici degli amministratori ed in particolare di quelli esecutivi; le modalità di conferimento e di loro rappresentazione in bilancio, delle azioni assegnate in opzione ad amministratori e dipendenti; la compilazione dei bilanci aggiuntivi (etici, di sostenibilità, ambientali e sociali) e le certificazioni di qualità dei servizi resi all'utenza; il rispetto degli obblighi di concessione, di convenzione, dei contratti di programma e di servizio e delle carte di qualità; l'indicazione delle operazioni, sui titoli delle società, effettuate dagli amministratori, sindaci e dirigenti; il grado ed i sistemi di attuazione del D.L.vo n. 231/2001, sulla "responsabilità amministrativa" degli enti. Si pone inoltre quale elemento innovativo, nel

2005, la verifica dell'applicazione – obbligatoria (per i consolidati delle società quotate) o facoltativa – dei principi contabili internazionali (Ias/Ifrs), previsti dal regolamento comunitario n. 1606/2002 e dalla normativa nazionale (D.L.vo n. 394/2003).

I recenti dissesti finanziari, emersi in campo internazionale e nazionale, evidenziano l'esigenza del rafforzamento del sistema dei controlli, del quale costituisce cardine essenziale il requisito della indipendenza. Tale profilo – sottolineato dalla Sezione, con la determinazione n. 22 del 2003, che ha dichiarato incompatibile l'assegnazione di un incarico professionale al sindaco dell'ente – deve continuare ad essere analizzato anche nei rapporti con le società di revisione e con i revisori contabili, ai quali la riforma societaria affida i controlli contabili, in precedenza spettanti ai sindaci. Per quest'ultima modifica – in particolare – vanno verificate le specifiche modalità attuative, non solo nell'ambito delle società in mano pubblica, ma altresì nei confronti di quegli enti, la cui disciplina ordinativa, riguardante il Collegio di revisione o sindacale, fa rinvio al codice civile. Vanno inoltre proseguite le verifiche – introdotte nel programma per il 2004 – sull'attuazione del decreto legislativo 11 novembre 2003, n. 333, in materia di trasparenza delle relazioni finanziarie tra lo Stato e le imprese pubbliche e sulla trasparenza finanziaria all'interno di talune imprese.

2. IL CONTROLLO DELLA LEGGE N.20/1994

2.1 Il controllo generale e per programmi, sulla gestione degli enti pubblici nazionali non rientranti nell'area applicativa della legge n. 259/1958, ha preso avvio con delimitazione a 40 enti, previamente individuati dalla Sezione con apposite determinazioni riferite a tre settori (stazioni sperimentali dell'industria, istituti culturali di livello nazionale, ordini e collegi professionali), Nonostante la dichiarata legittimità costituzionale del controllo sulla gestione delle pubbliche amministrazioni (sentenze della Corte cost.le n. 29/1995 e n. 470/1997) – che non richiede un previo decreto governativo di assoggettamento – rimane irrisolto il problema dell'ambito soggettivo dei destinatari, soprattutto quando manchi una espressa qualificazione normativa, che riguardi anche il livello nazionale. Tali aspetti costituiscono quindi sempre oggetto di attento approfondimento – da parte della Sezione – poiché la stessa natura pubblica

degli enti presenta spesso notevoli incertezze, con la conseguenza che le eventuali iniziative di ampliamento dei programmi di controllo restano esposte a possibili impugnazioni.

Non è ancora, infatti, prossimo alla soluzione, il contenzioso aperto dagli ordini e collegi professionali. Dopo la pronuncia della Cassazione, che ha affermato la competenza del giudice ordinario, alcune delle sentenze di merito, che hanno affermato la legittimità del controllo di questa Sezione, sono state appellate e si è in attesa della pronuncia di secondo grado.

2.2 Il numero degli enti sottoposti al controllo della legge n. 20/1994 – disceso a 32, in esito alla trasformazione in enti pubblici economici delle stazioni sperimentali dell'industria ed alla loro riconduzione nell'area applicativa della legge n. 259/1958 – si è ulteriormente ridotto a 31, per effetto della privatizzazione di un ente culturale (l'Istituto internazionale per gli studi giuridici – I.I.S.G.). Con riguardo a tali enti, il programma di attività per il 2005 viene svolto in consonanza con alcuni dei criteri precedentemente indicati nel punto 1 (1.2.e 1.3) ed in applicazione delle direttive e degli indirizzi generali delle Sezioni riunite, tendendo al conseguimento dei seguenti obiettivi:

- la prosecuzione del referto unitario sulle istituzioni pubbliche culturali di livello nazionale, che privilegi peculiari aspetti gestionali, da analizzare anche su campione (ritenuto significativo per verificare variazioni nell'impiego delle risorse e nel conseguimento dei risultati), ovvero valutazioni differite e possibilmente comparative, delle attività di tutti gli enti;
- un primo referto unitario, di carattere generale, per una compiuta panoramica comparativa sugli assetti degli ordinamenti e sui complessivi andamenti gestionali degli ordini e collegi professionali, ove assumano definitività, in tempo utile, le pronunce giudiziali sulla sottoposizione dei predetti enti al controllo della Sezione.

Per le istituzioni culturali, continuerà l'azione di monitoraggio sul processo di privatizzazione, trasferimento e fusione, il cui termine finale è stato ancora prorogato al 31 dicembre 2005. Dopo l'intervenuta privatizzazione, verranno esaminati i presupposti per l'avvio del controllo sulle funzioni e servizi pubblici eventualmente affidati, dalle autorità ministeriali, mediante concessioni o convenzioni.

Ordina che copia della presente deliberazione sia trasmessa, ai sensi dell'art. 5.3 del regolamento per la organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati.

Copia della presente determinazione verrà altresì trasmessa al Presidente del Consiglio dei Ministri, ai fini della ricognizione degli enti sottoposti al controllo della legge n. 259/1958 e per la sollecita adozione dei relativi decreti, alla luce di quanto segnalato nel precedente punto 1.1, nonché al Ministro dell'Economia e delle Finanze, per l'esercizio del potere-dovere di proposta, con riguardo alle società in mano pubblica.

ESTENSORE
Antonio Ferrara

PRESIDENTE
Luigi Schiavello

Depositata in Segreteria il 24 gennaio 2005