

Prot. n. 34/0005250 dell'11/06/2020

Alla Corte dei Conti
Sezione centrale di controllo di legittimità su atti del Governo
e delle amministrazioni dello Stato
Ufficio di controllo sugli atti del Ministero dell'istruzione,
dell'università e della ricerca, del Ministero dei beni e delle
attività culturali, del Ministero della salute e del Ministero
lavoro e delle politiche sociali
Largo Don Giuseppe Morosini, 1/a - 00195 ROMA
controllo.legittimita.min.serv.beni.cult@corteconticert.it

All'Ufficio Centrale di bilancio presso il Ministero del lavoro e
delle politiche sociali
Via Flavia, 6 -00187 ROMA
pec: rgs.ucb-lavoro.gedoc@pec.mef.gov.it

Oggetto: Decreto direttoriale n. 163 del 20 aprile 2020, di approvazione dell'Accordo di finanziamento stipulato tra il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e la Fondazione Italia sociale, per la gestione del Fondo rotativo di cui all'art. 9, comma 1, lett. g), l. n. 106/2016.

Con riferimento alla nota n. 24011 dell'11.5.2020, recante il rilievo formulato da codesta Corte in ordine al provvedimento indicato in oggetto, si forniscono i chiarimenti relativi ai diversi punti evidenziati nella nota medesima.

1) Si invita a chiarire le ragioni per le quali si è scelto di affidare direttamente la gestione delle risorse del Fondo a un soggetto di diritto privato (sia pur istituito ex lege) senza ricorrere a una procedura a evidenza pubblica.

Si deve evidenziare che l'individuazione del soggetto gestore del fondo è del tutto estranea al contenuto del provvedimento in esame: difatti, come diffusamente riportato nelle premesse del provvedimento, nell'articolo 2 dell'accordo di finanziamento, nonché nell'allegato B (Strategia di investimento e descrizione della politica di investimenti), al paragrafo 3 c), tale individuazione è contenuta nell'atto di indirizzo del 13 novembre 2017 adottato dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali, in attuazione degli articoli 72 e 73 del decreto legislativo n.117/2017, regolarmente registrato presso codesta Corte in data 12 dicembre 2017, al n. 2300. In particolare, nel paragrafo "Utilizzo delle risorse della prima sezione del Fondo di cui all'articolo 9, comma 1, lettera g) della legge n.106/2016" la sezione "individuazione del soggetto gestore" evidenzia che "in coerenza con le finalità istituzionali e gli scopi statutari della Fondazione, posta sotto la vigilanza di questo Ministero, il soggetto gestore del Fondo rotativo viene individuato nella Fondazione medesima, alla quale sono trasferite le

risorse di cui alla prima sezione del Fondo rotativo di cui all'articolo 9, comma 1, lettera g), della legge citata.

Il soggetto gestore dovrà garantire lo svolgimento degli adempimenti tecnici e amministrativi relativi all'istruttoria delle domande, alla concessione ed erogazione delle agevolazioni, all'esecuzione dei monitoraggi e dei controlli, anche a campione, sullo svolgimento effettivo e corretto delle iniziative agevolate.

I rapporti con il soggetto gestore saranno disciplinati con successivo atto del Direttore Generale del Terzo settore e della responsabilità sociale delle imprese."

Il provvedimento in oggetto pertanto costituisce atto attuativo della disposizione espressa dall'organo di indirizzo politico nell'atto sopra menzionato, che ha superato a suo tempo positivamente la fase integrativa dell'efficacia. Il D.D. n.163/2020 si configura contenutisticamente come provvedimento approvativo dell'atto convenzionale regolativo della gestione delle risorse del fondo rotativo, con un soggetto individuato in un precedente atto presupposto. Peraltro, giova evidenziare che il rapporto convenzionale instaurato in esecuzione del citato atto di indirizzo non presenta le caratteristiche della sinallagmaticità proprie dei contratti derivanti da affidamento di servizi, in quanto l'accordo di finanziamento esclude qualsiasi possibilità di attribuzione alla Fondazione Italia sociale a titolo di maggiorazione, ricarico o simili, essendo unicamente riconosciuto, entro gli stringenti limiti dettati dall'articolo 15 della convenzione, il rimborso dei costi amministrativi, secondo il principio dei costi reali.

2)Si chiede di riferire il motivo per il quale la funzione è stata integralmente attribuita alla Fondazione, tenuto conto di quanto affermato dall'art. 10, comma 1, secondo periodo, l. n. 106/2016, secondo cui "La Fondazione, nel rispetto del principio di prevalenza dell'impiego di risorse provenienti da soggetti privati, svolge una funzione sussidiaria e non sostitutiva dell'intervento pubblico".

Entrambe le prescrizioni contenute nel richiamato articolo 10 della legge delega risultano pienamente soddisfatte. Difatti, ove si ponga mente, in una prospettiva generale, all'organizzazione e alle attività della Fondazione, su cui a codesta Corte sono stati forniti gli elementi conoscitivi richiesti in sede di attività di referto al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato per gli anni 2018 e 2019, si deve evidenziare che la Fondazione agisce come persona giuridica di diritto privato (la P.A. nomina 3 membri su 10 dell'organo di amministrazione). In quanto "fondazione di partecipazione" nel corso del primo anno si è progressivamente ampliata la base dei partecipanti: ad oggi, oltre allo Stato, i membri sono 26. Il bilancio pubblico ha conferito 1 milione in sede di avviamento (ai sensi dell'articolo 10, comma 7 della richiamata L. n.106/2016), mentre le altre risorse provengono da quote di partecipazione e raccolta. Nel primo anno di attività la Fondazione ha già ricevuto 3 milioni di euro dai partecipanti privati. L'adesione comporta per le imprese l'impegno ad attivare una raccolta fondi permanente attraverso le proprie reti commerciali (clienti, utenti, fornitori) o i propri dipendenti, destinata ad alimentare uno specifico fondo filantropico. Passando più specificamente al rapporto intercorrente tra il Ministero e la Fondazione nella gestione del fondo rotativo, il ruolo sussidiario della Fondazione è chiaramente esplicitato nel richiamato atto di indirizzo del 13 novembre 2017 e nel successivo atto convenzionale. Proprio la natura e le caratteristiche del fondo rotativo (impieghi del montante finanziario di lunga durata, autoalimentazione del fondo mediante la restituzione rateale del capitale concesso) rendono necessario per l'Amministrazione statale l'allocazione delle risorse tale da assicurarne quella costante ed immediata fruibilità che non sarebbe possibile conciliare sia con i termini

di conservazione dei residui nel bilancio dello Stato che con quelli del riutilizzo degli importi restituiti (comunque impossibile in assenza di un'espressa previsione di legge che contempli la riassegnazione che, pur presente, non assicurerebbe l'immediata disponibilità della somma introitata). Nell'atto di indirizzo sono già individuati i compiti che il soggetto gestore è chiamato a svolgere: istruttoria delle domande di finanziamento, concessione ed erogazione del finanziamento, monitoraggio e controllo sulle iniziative finanziate. Nel rispetto di dette indicazioni, l'atto convenzionale, il quale, come sopra detto, costituisce, tra l'altro, momento di attuazione dell'atto di indirizzo, disegna con chiarezza i ruoli attribuiti alle parti del rapporto: la Fondazione è chiamata allo svolgimento dell'attività gestoria dello strumento finanziario, comprensiva dell'attività valutativa delle domande di finanziamento nonché degli obblighi di reportistica nei confronti di questa Amministrazione. Al Ministero competono i poteri decisionali (a partire dall'elaborazione della strategia di investimento di cui all'allegato B, dalla definizione dei risultati attesi e dei correlati indicatori, contenuta nell'articolo 7 dell'accordo) attinenti alla politica degli investimenti (cfr.articolo 12 dell'accordo), nonché i poteri di vigilanza e controllo finalizzati ad assicurare sia la conformità dell'azione della Fondazione alle disposizioni di legge, all'atto di indirizzo e all'accordo in parola, che a valutare il grado di raggiungimento degli obiettivi (cfr. artt.12.5;13.3.20:4). A ciò si deve aggiungere la consueta attività di controllo amministrativo-contabile sulle spese portate in rendicontazione dalla Fondazione (ex articolo 15 dell'accordo), alla luce dell'esplicito richiamo contenuto nell'articolo 20 alla circolare n. 2/2009. La natura dell'atto convenzionale che, lungi dal configurarsi come un contratto a titolo oneroso basato sulla sinallagmaticità delle prestazioni, definisce piuttosto un rapporto di collaborazione tra due soggetti che concorrono al perseguimento di una finalità di interesse generale legislativamente definita - il sostegno agli enti del Terzo settore – esclude pertanto qualsiasi esclusività nell'esercizio delle funzioni afferenti allo strumento finanziario, secondo un modello regolatorio che vede l'Amministrazione titolare delle risorse finanziarie presidiare l'attività gestoria della Fondazione sia nella fase prodromica all'avvio della stessa, che durante la sua successiva implementazione.

3) Suscita perplessità la previsione contenuta nel paragrafo 9.1, lett. i), dell'Accordo, dove è precisato che le attività di monitoraggio -anziché essere affidate all'Autorità vigilante- sono attribuite allo stesso gestore.

Sulla Fondazione gravano puntuali obblighi di reportistica nei confronti di questa Amministrazione, scaturenti dal rapporto convenzionale, contenuti nell'articolo 20:si fa in particolare riferimento al rapporto di avanzamento annuale e al rapporto di avanzamento quadrimestrale. Gli elementi conoscitivi di tali rapporti sono ricavati dal sistema di monitoraggio, alimentato dalle fonti di cui all'articolo 10.3 e dettagliato nell'allegato D. Né potrebbe diversamente atteggiarsi, posto che la raccolta dei dati attinenti all'avanzamento fisico, finanziario e procedurale, che costituisce l'essenza dell'attività di monitoraggio, costituisce un aspetto imprescindibilmente connesso all'attività gestoria. Giova in ogni caso evidenziare che anche in ordine al monitoraggio si realizza l'attività di collaborazione tra le parti, richiamata al precedente punto 2, laddove l'allegato D - I modelli per il controllo e le relazioni - all'accordo di finanziamento prevede la definizione concordata tra le parti dei dettagli delle procedure, del processo di monitoraggio e dei flussi informativi applicati nel contesto del sistema di monitoraggio. del fondo rotativo. Pertanto la definizione degli strumenti e dei contenuti dell'attività di monitoraggio non può prescindere dalla necessaria compartecipazione dell'Amministrazione vigilante, in coerenza con la suddivisione dei ruoli già delineata nel più volte citato atto di indirizzo e declinata nello strumento

pattizio. Sulla base delle risultanze del monitoraggio, il Ministero può esercitare la distinta funzione di valutazione in ordine all'efficacia delle iniziative messe in campo rispetto agli obiettivi prefissati. Gli esiti di tale attività valutativa possono esplicitarsi altresì in un'attività di indirizzo, anche attraverso le modifiche alla strategia di investimento (articolo 8.5 e 8.6. della convenzione). Parimenti distinta è l'attività di controllo che spetta al Ministero, avente una portata generale sull'adempimento degli obblighi convenzionali ed una più specifica sulla corretta gestione delle risorse finanziarie, da cui può scaturire l'attivazione degli strumenti sanzionatori previsti, rispettivamente dagli artt. 16.3 e 13.3. Né tantomeno può tacersi l'attività di audit sullo strumento finanziario, attraverso gli strumenti di cui all'articolo 12.1 attivabili dal Ministero, alla luce della previsione di cui all'articolo 20.1.

4) Nel richiamare il paragrafo 15 dell'Accordo, si invita a esplicitare l'iter all'esito del quale si è pervenuti alla determinazione dei costi nella misura massima del 5%.

La previsione dell'articolo 15 dell'accordo di finanziamento è pedissequa alla prescrizione contenuta nell'atto di indirizzo del 13 novembre 2017, a mente del quale "la quota destinata a copertura delle spese sostenute dalla Fondazione per la gestione del Fondo rotativo non potrà eccedere il 5% della dotazione iniziale dello stesso per i primi 5 anni di gestione. Allo scadere del periodo si provvederà ad eventuale rideterminazione dell'importo, ove necessario". Tale misura risulta ampiamente al di sotto dei massimali applicati nella prassi da parte di questa Amministrazione nell'ambito delle procedure di attribuzione di contributi agli enti del Terzo settore, dove le spese di gestione (ricomprendendovi in esse le spese di segreteria, coordinamento e monitoraggio e le spese generali di funzionamento) non possono eccedere il limite massimo del 20 % rispetto al costo complessivo del progetto.

5) Come precisato nell'Accordo, l'Amministrazione "ha scelto di affidare le fasi di gestione del Fondo integralmente alla Fondazione Italia sociale, in qualità di soggetto gestore". Tra i motivi a fondamento di tale scelta, vi è "la potenziale velocizzazione delle tempistiche attuative e snellimento delle procedure, grazie alla natura privatistica del soggetto gestore" (paragrafo 3, lett. c)). Al riguardo, si invita a chiarire se nelle diverse fasi del procedimento, finalizzato all'individuazione dei beneficiari e all'attribuzione delle risorse, sia coinvolto il Ministero (ad esempio, attraverso l'approvazione di una graduatoria o una presa d'atto).

Si è già avuto modo di esporre in relazione al punto 2) come la velocizzazione delle tempistiche attuative e lo snellimento delle procedure sia intrinsecamente connesso alla natura e alle caratteristiche del fondo rotativo. Parimenti nel medesimo punto è stata evidenziata la causa collaborativa sottostante l'atto pattizio. Pertanto. Il descritto profilo causale viene in rilievo non solo come elemento essenziale dell'atto, ma al contempo come criterio ermeneutico delle disposizioni in esso contenute. In tale prospettiva deve essere letto il dettato dell'articolo 9.1 dell'accordo di finanziamento, che costituisce uno dei momenti nei quali la logica collaborativa può esplicarsi.

6) Considerata l'esiguità delle risorse in rapporto all'amplessissima platea dei potenziali beneficiari e la possibilità, tutt'altro che remota, che le richieste di finanziamento siano superiori alle risorse disponibili, si invita a chiarire se il Ministero abbia o meno predeterminato i criteri ed i sub-criteri di selettività per l'individuazione dei soggetti destinatari.

Premesso che la predeterminazione dei criteri è contenuta nel dispositivo finalizzato alla selezione delle iniziative da sostenere, da adottarsi da parte della Fondazione, anche in questo caso valgono le considerazioni circa la causa collaborativa espresse nel punto precedente

7) Si invita a chiarire la portata applicativa del paragrafo 11.5 dell'Accordo, che si riporta: "La responsabilità della FIS è limitata ai casi di dolo o colpa grave. La FIS non è responsabile nei confronti del MLPS per i danni indiretti".

Trattasi di clausola limitativa della responsabilità sotto il profilo dell'elemento psicologico e sotto quello del nesso eziologico, che ripropone identica previsione pattizia contenuta nell'accordo di finanziamento per la costituzione di un Fondo rotativo nazionale a valere sul PON "Iniziativa Occupazione giovani 2014 -2015" e sul PON "Sistemi di politiche attive per l'occupazione 2014 -2020" tra il Ministero del lavoro e delle politiche sociali - Direzione generale per le politiche attive e i servizi per il lavoro e Invitalia, approvato con D.D. n. 426/II/2015 del 29.12.2015, parimenti sottoposto al controllo preventivo di codesta Corte.

8) Stante la genericità del paragrafo 19, si invita a chiarire analiticamente le modalità attraverso le quali risolvere potenziali conflitti d'interesse, specie in ragione del fatto che il Collegio dei partecipanti vede altresì la partecipazione di Fondazioni culturali e sociali e di Banche. Tali chiarimenti si rendono ancor più necessari in considerazione del profilo pubblicistico dell'Accordo, ossia dal fatto che la Fondazione è chiamata ad erogare risorse statali per il raggiungimento di finalità pubbliche.

La questione posta con l'osservazione in discorso va affrontata sotto il profilo funzionale e organizzativo. Sotto il primo profilo, il Collegio dei partecipanti non ha esercita funzioni gestorie, ma, secondo quanto previsto dall'art.7 dello statuto della fondazione, una generale funzione di indirizzo e verifica dell'attività della fondazione, attraverso l'espressione di pareri non vincolanti. Il Collegio dei partecipanti, d'altro canto, sei consiglieri del comitato di gestione, che è l'organo amministrativo della Fondazione. Solo sotto tale profilo deve essere scrutinato l'eventuale conflitto di interessi con le attività dedotte in convenzione. Al riguardo giova osservare che il collegio dei partecipanti, ai sensi dell'articolo 5 dello statuto della fondazione, è formato sia da enti di natura non lucrativa che da enti di natura lucrativa. Ai fini dell'inquadramento del potenziale conflitto d'interessi, tale connotazione soggettiva deve essere rapportata alla tipologia di destinatari dello strumento finanziario, che sono le APS, ODV e le fondazioni del Terzo settore. Orbene, se è da escludere *in nuce*, la possibilità di un conflitto di interessi con i partecipanti profit, si deve sottolineare che l'ente non lucrativo non necessariamente può essere considerato un ente del Terzo settore (laddove è esatto il ragionamento opposto), in quanto non tutti gli enti del libro primo del codice civile presentano i requisiti essenziali di qualificazione postulati dall'articolo 4 del d.lgs. n.117/2017. Più in generale, le due platee dei partecipanti e dei beneficiari si collocano su di piani completamente differenti, in quanto i primi sono soggetti che dispongono delle liquidità necessarie ad effettuare i conferimenti di capitale alla Fondazione, mentre i secondi necessitano del sostegno del fondo di rotazione, proprio in quanto carenti di detta liquidità. Si fa comunque presente che la composizione attuale collegio dei partecipanti (consultabile alla pagina web <https://www.fondazioneitaliasociale.org/partecipanti>) esclude la presenza all'interno dell'organo di soggetti rientranti nelle categorie dei soggetti beneficiari. Di riflesso, analogo ragionamento deve essere svolto per i membri attuali del comitato di gestione, espressione del collegio dei partecipanti. Per altro verso, l'individuazione delle banche finanziatrici dovrà essere compiuta in modo da non ricomprendere gli istituti partecipanti alla governance della fondazione. Più in generale, la previsione dell'articolo 19 pone un puntuale obbligo a carico della Fondazione di approntare le misure occorrenti a conformarsi alla prescrizione ivi contenuta, che vanno concretamente declinate dal soggetto gestore nei correlati atti attuativi dell'intervento e che costituiranno oggetto dell'attività di controllo da parte del Ministero.

9) Si invita l'Amministrazione a offrire chiarimenti in ordine all'incremento del capitolo 8062 e al meccanismo di 'soppressione' di cui al paragrafo 13 dell'Accordo (come, peraltro, richiesto dall'Ucb presso il Ministero con nota del 29 aprile u.s. e risposta del Ministero del 6 maggio).

Si fa rinvio integrale alla ministeriale n. 4017 del 6 maggio 2020, trasmessa anche a codesta Corte.

10) Non ci si può esimere dal rilevare come l'Amministrazione abbia provveduto alla stipula dell'Accordo di finanziamento senza attendere la piena operatività del controllo della Corte dei conti ex art. 12, legge n. 259 del 1958 sulla Fondazione Italia sociale (espressamente previsto nell'art. 4 dello statuto). Ne consegue come la governance 'privatistica' nella gestione delle risorse statali non sia sufficientemente controbilanciata dal presidio pubblicistico.

Si deve al riguardo evidenziare che, come riportato nelle premesse del provvedimento in oggetto, che, a seguito della pubblicazione in G.U. del 9 settembre 2017, del sopra citato D.P.R. 28 luglio 2017 di approvazione dello statuto della Fondazione, l'organo di amministrazione e di controllo della Fondazione sono stati costituiti, rispettivamente, in data 21 dicembre 2017 e 20 febbraio 2018. La definizione degli assetti organizzativi e strutturali della Fondazione, come sviluppatasi nella sequenza degli atti sopra richiamati, costituisce il necessario presupposto affinché la Fondazione medesima possa efficacemente implementare le attività statutarie. Tali vicende sono state puntualmente portate a conoscenza di codesta Corte, a seguito di specifica richiesta da parte di quest'ultima, (questionario specifico del Ministero del lavoro e delle politiche sociali allegato alle note di codesta Corte n.108 dell'11 gennaio 2019, e n. 206 del 16 gennaio 2020) in sede di acquisizione degli elementi utili ai fini della relazione al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato per gli anni finanziari 2018 e 2019. Non va dimenticato inoltre che le risorse previste per l'alimentazione del fondo rotativo, come riportato nelle premesse del D.D. n. 163/2016, essendo state impegnate nell'esercizio finanziario 2017, a valere sui residui di stanziamento di provenienza dal precedente anno finanziario, cadranno in perenzione amministrativa nel corrente anno. Pertanto, l'attuazione, mediante l'accordo oggetto di approvazione del decreto di cui in epigrafe, dell'atto di indirizzo del 13 novembre 2017 entro il termine di conservazione dei residui risponde al canone costituzionale di buon andamento dell'azione amministrativa, ponendosi, oltretutto, nel contesto emergenziale in atto, come strumento di stringente attualità, rispondente all'esigenza di offrire un sostegno alla liquidità degli enti del Terzo settore. Si è inoltre avuto modo di evidenziare sub 2) come l'attività gestoria delle risorse del fondo rotativo sia accompagnata da un presidio pubblicistico dell'Amministrazione vigilante, che abbraccia, nella sua proiezione temporale, sia la fase prodromica che quella di implementazione; nel profilo dell'oggetto, le funzioni di indirizzo, controllo e valutazione.

FIRMATO DAL DIRETTORE GENERALE
Alessandro Lombardi

Documento firmato digitalmente secondo le indicazioni sulla dematerializzazione ai sensi e per gli effetti degli articoli 20 e 21 del D.Lgs. 7 marzo 2005 n. 82 "Codice dell'Amministrazione Digitale".