

Alla c.a. Cons. Antonio Mezzera
Magistrato Istruttore

Cons. Valeria Chiarotti
Consigliere delegato

Ufficio di controllo sugli atti del
Ministero dell'istruzione, del
Ministero dell'università e della
ricerca, del Ministero per i beni e
delle attività culturali e per il turismo,
del Ministero della salute, del
Ministero del lavoro e delle politiche
sociali

[controllo.legittimita.min.serv.beni.cul
t@corteconticert.it](mailto:controllo.legittimita.min.serv.beni.cult@corteconticert.it)

E p.c. Ufficio di Gabinetto
Segretariato generale
Ufficio centrale del bilancio presso il
Ministero del lavoro e delle politiche
sociali

Sede-

Oggetto: d.d.g. 31 dicembre 2020, n. 488, approvazione dell'accordo stipulato il 31 dicembre 2020 tra il Ministero e l'Istituto degli Innocenti (Silea n. 54579). Riscontro a rilievo - Chiarimenti

Con la nota di codesto Ufficio, pervenuta a questa Amministrazione in data 1 febbraio 2021 e registrata in ingresso al numero di protocollo n. 997, vengono formulate osservazioni al decreto direttoriale in oggetto e richiesti chiarimenti.

In particolare, codesta Corte chiede:

a) di chiarire se le risorse attribuite all'Istituto degli Innocenti per l'attuazione degli interventi oggetto dell'accordo siano ulteriori rispetto a quelle che l'art. 1, comma 215, della L. 27 dicembre 2017, n. 205 assegna allo stesso Istituto proprio al fine di garantire la realizzazione delle attività istituzionali del Centro nazionale di documentazione ed analisi sull'infanzia e l'adolescenza.

b) il motivo per il quale la spesa del personale dell'Istituto utilizzato nelle attività oggetto dell'accordo sia stata ricompresa nella determinazione dei costi sostenuti. A tale proposito viene richiamato quanto precisato nella deliberazione n. 2/2015/P della Sezione centrale del controllo di legittimità

sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato.

a)

Al fine di poter compiutamente rispondere al quesito di cui al punto a) si allega la nota del 5 marzo 2018 in risposta ad altra richiesta di chiarimenti sul medesimo accordo siglato per l'annualità 2017-2018. In tale nota è compiutamente rappresentata la storia della trentennale collaborazione tra l'Istituto degli Innocenti e il Governo Italiano e la cornice normativa di riferimento.

Nella medesima nota si chiariscono anche i rapporti tra il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, istituito ai sensi dell'art. 3 della L. n. 451 del 1997 presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri – poi transitato al Ministero del lavoro e delle politiche sociali e poi di nuovo alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – e il Servizio di informazione, promozione, consulenza, monitoraggio e supporto tecnico, istituito ai sensi dell'art. 8 della L. n. 285/97 sempre presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e poi trasferito dal 2000 nelle competenze del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Pertanto, al quesito di cui alla lettera a) - ovvero se le risorse attribuite all'Istituto degli Innocenti per l'attuazione degli interventi oggetto dell'accordo siano ulteriori rispetto a quelle che l'art. 1, comma 215, della L. 27 dicembre 2017, n. 205, assegna allo stesso Istituto proprio al fine di garantire la realizzazione delle attività istituzionali del Centro nazionale di documentazione ed analisi sull'infanzia e l'adolescenza – la risposta è affermativa.

La spesa per il funzionamento del servizio è espressamente autorizzata dall'articolo 8, comma 5, della L. n. 285/97 – oggi confluita nella quota ministeriale del Fondo nazionale per le politiche sociali – e ai sensi del comma 3 del medesimo articolo si è proceduto alla stipula dei rapporti convenzionali.

I rapporti tra gli enti ai fini dello svolgimento delle funzioni di cui all'art. 8 della L. n. 285/97 sono regolati dal decreto del Ministro per la solidarietà sociale del 2 dicembre 1997 che dà immediata attuazione al citato art. 8, comma 4, della L. 285/1997, per quanto concerne le attività di informazione e promozione da svolgere in base ad apposita Convenzione tra il Ministero e l'Istituto. Con l'articolo 2, comma 1, del citato decreto, infatti, si statuisce che: *“Al Centro nazionale di documentazione ed analisi sull'infanzia e l'adolescenza, già istituito con il decreto del Ministro per la famiglia e la solidarietà sociale del 28 maggio 1995 con il quale è stato istituito presso il Dipartimento per gli affari sociali il Centro nazionale di documentazione ed analisi sull'infanzia e l'adolescenza e le cui attività sono svolte in collaborazione con l'ente pubblico di assistenza e beneficenza «Istituto degli innocenti» di Firenze giusto quanto disposto dalla convenzione stipulata con il Dipartimento per gli affari sociali della Presidenza del Consiglio dei Ministri il 9 maggio 1997, sono attribuite le seguenti funzioni di informazione e promozione concernenti: a) la realizzazione di una banca dati degli interventi più significativi già realizzati nonché di tutti i progetti e gli interventi attuati in applicazione della legge 28 agosto 1997, n. 285 ; b) lo svolgimento di tutte le attività di informazione sulla legge e di promozione della applicazione della stessa, nonché la redazione, sulla base delle relazioni regionali pervenute al Dipartimento per gli affari sociali, di un rapporto annuale sullo stato di applicazione della legge sull'intero territorio nazionale; c) l'offerta di moduli di formazione finalizzati ad un'adeguata conoscenza dei bisogni dell'infanzia e dell'adolescenza rivolta ad amministratori locali ed operatori dei servizi pubblici e privati al fine di migliorare la qualità degli interventi di loro competenza”*.

L'articolo 2, comma 2, prevede, poi, espressamente che “Lo svolgimento delle suddette attività è disciplinato da apposita convenzione stipulata tra il Dipartimento per gli affari sociali e l'Istituto per gli innocenti di Firenze”.

In altre parole, l'art. 1, comma 215, della L. 27 dicembre 2017, n. 205 finanzia le attività istituzionali del Centro Nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, previste prima dalla L. n. 451/97 - che ne autorizzava espressamente il finanziamento del funzionamento -, e poi dal DPR n. 103/2007, e consente ai Ministeri componenti dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza (tra i quali figura il Ministero del lavoro e delle politiche sociali) di stipulare appositi accordi per finanziare i piani di attività specifici, tra i quali quello per lo svolgimento delle attività del Servizio di informazione di cui all'art. 8 della L. n. 285/97, regolamentato dal citato decreto ministeriale, a valere sulle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali, quota Ministero.

Il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza non è pertanto in nessun modo configurabile come un soggetto giuridico dotato di mezzi propri, ma è individuato dalla legge istitutiva come un insieme di funzioni, in attuazione della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, di coordinamento e raccolta di informazioni, statistiche, documentazione, a supporto del Governo e, soprattutto, dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, la cui gestione dal 1997 è affidata in convenzione, ora dalla legge, all'Istituto degli Innocenti.

b) Con il quesito di cui alla lettera b) la Corte chiede chiarimenti sul motivo per il quale la spesa del personale dell'Istituto utilizzato nelle attività oggetto dell'accordo sia stata ricompresa nella determinazione dei costi sostenuti. In proposito richiama quanto precisato nella deliberazione n. 2/2015/P della Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato: *"E' di tutta evidenza che, per rispettare le condizioni previste dall'art. 15 legge n.241/90 - ispirate, come ricordato, dall'intento di una migliore divisione di compiti, reciproca collaborazione ed economicità di gestione - è indispensabile che l'organismo che riceve i fondi, finalizzati proprio alla realizzazione dell'interesse pubblico di cui si riconosce portatore, deve mettere a disposizione organizzazione e mezzi, senza tuttavia far ricadere i costi sull'altro ente coinvolto: in tal caso l'ente medesimo, oltre ad accollarsi l'intero onere per l'attuazione del servizio comune, sarebbe chiamato a sostenere anche quello relativo ad una struttura non appartenente al proprio apparato"*.

Al fine di rispondere compiutamente al quesito della Corte, è necessario mettere in luce le differenze tra la fattispecie oggetto della deliberazione n. 2/2015 e quella del rilievo di cui alla presente.

La deliberazione n. 2/2015 prende in considerazione il provvedimento con il quale il Capo Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno approva l'accordo stipulato ai sensi dell'art. 15 della L. n. 241/1990 tra la Prefettura di Catania ed il Consorzio Calatino Terra di Accoglienza", per la gestione in regime ordinario del CARA di Mineo, che, in tale veste, aveva stipulato un contratto di appalto, per l'affidamento di servizi e di forniture per la gestione del servizio con un associazione temporanea d imprese, avente come capofila il Consorzio Sisifo di Cooperative Sociali a.r.l..

È stato già ricordato che, ai sensi dell'articolo 15 della L. n. 241/1990, le amministrazioni pubbliche possono concludere accordi per disciplinare lo svolgimento di attività di interesse comune, a condizione che venga coordinato l'esercizio di funzioni proprie a ciascuna di esse e che i movimenti finanziari tra i soggetti si configurino solo come ristoro delle spese sostenute. Nel caso preso in esame dalla deliberazione n. 2/2015 è stato revocato in dubbio che tali presupposti si fossero verificati, tenuto conto del fatto che il Consorzio del Calatino, istituito proprio allo scopo di assicurare la gestione del centro di accoglienza, non si era assunto l'obbligazione di eseguirla direttamente, limitandosi invece ad affidarla, in regime di appalto, ad un gestore esterno.

In buona sostanza, ricorda la deliberazione, si ammette una forma di cooperazione tra amministrazioni sempre che ricorrano le seguenti condizioni: gli enti coinvolti debbono rivestire natura pubblica; lo scopo dell'accordo deve essere rivolto a realizzare un interesse pubblico, effettivamente comune ai partecipanti, che hanno l'obbligo di perseguirlo come compito principale, da valutarsi alla luce delle finalità istituzionali degli enti coinvolti; tale cooperazione non deve comportare trasferimenti finanziari, a parte quelli corrispondenti ai costi effettivi sostenuti per le prestazioni; alla base dell'accordo deve rinvenirsi una reale divisione di compiti e responsabilità.

Questi requisiti, a parere della Corte, non sono del tutto presenti nel caso preso in esame. Infatti, *"il Consorzio dei Comuni avrebbe dovuto conferire la propria attività mediante l'apparato e l'organizzazione di cui era, evidentemente, dotato. È di tutta evidenza che, per rispettare le condizioni previste dall'art. 15 legge n. 241/90 - ispirate, come ricordato, dall'intento di una migliore divisione di compiti, reciproca collaborazione ed economicità di gestione - è indispensabile che l'organismo (nella specie, il Consorzio del Calatino) che riceve i fondi, finalizzati proprio alla realizzazione dell'interesse pubblico di cui si riconosce portatore, deve mettere a disposizione organizzazione e mezzi, senza tuttavia far ricadere i costi sull'altro ente coinvolto (il Consorzio Sisifo): in tal caso l'ente medesimo, oltre ad accollarsi l'intero onere per l'attuazione del servizio comune, sarebbe chiamato a sostenere anche quello relativo ad una struttura non appartenente al proprio apparato. Viceversa, nella situazione in esame - come più volte rilevato - la Prefettura, impegnandosi a corrispondere un importo forfettario oltre il costo del servizio ha, di fatto, riconosciuto anche le spese per il funzionamento del Consorzio del Calatino"*, venendosi così a configurare una intermediazione onerosa.

Prosegue la Corte, *"se si ammette che il Consorzio possa essere qualificato come soggetto titolare di un interesse pubblico, deve conseguentemente dedursi che esso sia adeguatamente fornito di apparato e risorse in grado di realizzare, appunto, gli scopi che si propone"*, concludendo che *"quel che preme rilevare nella presente sede di controllo di legittimità è che, nel descritto modo, si è operata un'alterazione della fisionomia stessa dell'accordo pubblicistico delineato dal citato art. 15, nel quale i soggetti portatori di interessi pubblici, come sopra descritto, debbono contribuire alla realizzazione dello scopo comune con propri apporti: ove l'uno conferisca il finanziamento, l'altro deve corrispondere il servizio (ovviamente, con mezzi propri)"*.

Nel caso dell'accordo tra Ministero del lavoro e delle politiche sociali e Istituto degli Innocenti non è configurabile l'intermediazione onerosa rimproverata alla Prefettura di Catania per l'accordo con il Consorzio del Calatino. L'accordo de quo discende, come già detto, direttamente dal citato decreto del Ministro per la solidarietà sociale del 2 dicembre 1997 che dà immediata attuazione al citato art. 8, comma 4, della L. n. 285/1997, per quanto concerne le attività di informazione e promozione da svolgere in base ad apposita Convenzione tra il Ministero e l'Istituto e, successivamente, dall'art. 1, comma 215, della L. n. 205/2017 che, oltre a finanziare le attività istituzionali del Centro Nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, previste prima dalla L. n. 451/1997 e poi dal DPR n. 103/2007, consente ai Ministeri componenti dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza (tra i quali figura il Ministero del lavoro e delle politiche sociali) di stipulare appositi accordi per finanziare i piani di attività specifici, tra i quali quello per lo svolgimento delle attività del Servizio di informazione di cui all'art. 8 della L. n. 285/97, regolamentato dal DM citato, a valere sulle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali, quota Ministero.

Pertanto, le spese del personale dell'Istituto utilizzato nelle attività oggetto dell'accordo sono ricomprese nella determinazione dei costi sostenuti per l'esecuzione dell'accordo e per le quali l'accordo prevede all'articolo 3, al netto delle risorse proprie impiegate dall'Istituto stesso per il raggiungimento delle finalità comuni, il rimborso, previo esame della documentazione contabile

idonea, e non contribuiti a forfait, né è previsto alcun margine di guadagno.

Per dirla con le parole della Corte nella deliberazione 2/2015, ove l'uno conferisca il finanziamento (MLPS), l'altro deve corrispondere il servizio (ovviamente, con mezzi propri) (IDI). L'Istituto, infatti, provvede a mettere a disposizione del Ministero per l'intero o in quota parte l'apparato di risorse umane e strumentali, dietro rimborso dei costi, per la realizzazione delle attività di cui all'articolo 1 dell'accordo de quo, dettagliato nel piano di attività e finanziario allegato, secondo le modalità di cui agli articoli 2 e 3 dell'accordo quadro triennale stipulato tra Ministero e Istituto il 28 dicembre 2018, già in possesso di codesta Corte. L'articolo 2 dell'accordo quadro, in particolare, precisa che il piano di attività è predisposto di comune accordo tra le parti e comprende la precisazione degli oggetti, dei prodotti, delle modalità generali di progettazione e realizzazione complessiva delle attività e degli indicatori di performance e che il piano finanziario comprende, analiticamente e in forma aggregata, la definizione dei costi distinti nelle seguenti categorie:

- costi relativi alle risorse professionali da impiegare (in via esclusiva ovvero in quota parte) nelle attività in oggetto, con specifico riferimento al numero delle persone impiegate e alle giornate/uomo;
- costi relativi ad acquisizione strumentali per lo svolgimento delle attività in oggetto.

Per ciascuna categoria è, inoltre, indicata la quota a carico del Ministero e la quota a carico del cofinanziamento dell'Istituto.

Infine, si vuole ricordare che quanto rappresentato, sia in questa nota sia nella precedente risposta a rilievo del 5 marzo 2018, è stato oggetto negli anni di ripetuti confronti con codesta Corte con i quali questi uffici hanno mantenuto un continuo e costruttivo rapporto di dialogo e collaborazione e con la quale si è sempre convenuto sulla necessità di dare continuità alla prosecuzione delle attività di informazione e promozione previste dall'art. 8 della L. n. 285/1997, che costituiscono un valido strumento di supporto per gli enti territoriali ai vari livelli di governo, soprattutto a seguito delle modifiche apportate al titolo V della Costituzione dalla L. costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, e sul fatto che l'interruzione del servizio di raccolta dei dati e di assistenza tecnica agli enti locali che gestiscono i progetti finanziati dalla L. n. 285/1997 provocherebbe una grave lacuna nel sistema di implementazione della legge stessa e incertezze nella gestione da parte dei Comuni e delle realtà del privato sociale che collaborano al raggiungimento degli obiettivi della legge suddetta.

In particolare, l'accordo oggetto del rilievo negli anni precedenti è stata già oggetto di approfondito esame della Corte dei Conti durante le consuete procedure di audit. Si menziona qui, in particolare, quella il cui esito è pubblicato nella Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'anno 2005.

La stessa Corte in quell'occasione definisce l'Istituto degli Innocenti *"ente riconosciuto a livello europeo che, perlomeno attualmente, detiene una professionalità assolutamente peculiare per la banca dati sulle tematiche in discorso"*. La stessa Corte, più avanti, scrive: *"Pertanto, - in considerazione dell'espressa citazione dell'art. 8 della legge 28 agosto 1997, n. 285 del Centro Nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza quale strumento per la realizzazione del servizio di informazione, promozione, consulenza, monitoraggio e supporto tecnico per la realizzazione degli interventi previsti dalla legge - aspetto questo che appare determinante per l'affidamento delle cennate attività dell'Istituto degli Innocenti, non si riscontrano irregolarità nella filiera amministrativo contabile"*.

Inoltre, e si conclude, il 3 agosto 2018 è stata approvata con delibera 15/2018/G la Relazione della Sezione Centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato della Corte dei Conti concernente *"La gestione del Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza (2014 – 2016)"*, che

approfondisce in un intero paragrafo (il par. 2.1 a pag. 26) le attività oggetto dell'accordo e nella quale si evidenzia la necessità di rafforzare le attività già oggetto dello stesso e, in particolare, quelle di supporto ai Comuni riservatari e di assistenza tecnica al Ministero, soprattutto con riferimento alla raccolta delle informazioni in Banca Dati e al monitoraggio dei risultati delle attività finanziate.

Sperando di essere stati in grado di corrispondere alle necessità conoscitive di codesta Corte, l'occasione è gradita per inviare i più cordiali saluti.

Il Direttore Generale
Angelo Marano

MA 14 07

Documento firmato digitalmente ai sensi degli articoli 20 e 21 del d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82.