



REPUBBLICA ITALIANA  
LA CORTE DEI CONTI  
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'UMBRIA

Composta dai Magistrati:

Dott. Fulvio Maria Longavita	Presidente Relatore
Dott. Vincenzo Busa	Consigliere
Dott. Francesco Belsanti	Primo Referendario
Dott.ssa Beatrice Meniconi	Primo Referendario
Dott. Antonio Di Stazio	Primo Referendario

nella Camera di consiglio del 13 marzo 2017

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTO il R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, e le successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti e le successive modificazioni ed integrazioni;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000, recante il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte, modificata dalle deliberazioni delle medesime Sezioni riunite nn. 2 del 3 luglio 2003 ed 1 del 17 dicembre 2004 e la deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229/CP del 19 giugno 2008;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 4 giugno 2009, n. 9, contenente "modificazioni ed integrazioni degli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo";

VISTO il D.L. del 1 luglio 2009, n.78, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, recante, tra l'altro, disposizioni in materia di attività consultiva della Corte dei conti;

VISTE le leggi n. 15 del 4 marzo 2009 e n. 69 del 18 giugno 2009;

VISTA la nota del Consiglio delle Autonomie dell'Umbria in data 2 marzo 2017, con la quale è stata trasmessa una richiesta di parere del Sindaco del Comune di Massa Martana, ex nota prot. n. 1926 dell'1 marzo 2017, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 5 giugno 2003;

VISTA l'ordinanza con la quale il Presidente ha deferito la decisione sulla richiesta di parere all'esame collegiale della Sezione convocata per il 13 marzo 2017;

UDITO il relatore, Pres. Sez. Fulvio Maria Longavita;

## FATTO

Il Sig. Sindaco del Comune di Massa Martana, con nota dell'1 marzo 2017, ha inoltrato una richiesta di parere, ex art. 7, comma 8, della l. n° 131/2003, in merito alla necessità di costituire "apposito fondo vincolato", ex art. 1, co. 551 della l. n. 147/2013, in relazione alla partecipazione del predetto Comune al "*Consorzio Flaminia Vetus*", che -in base agli atti di preconsuntivo - avrebbe chiuso l'esercizio 2016 "con una perdita".

Al riguardo, dopo aver riportato il testo del richiamato co. 551, che individua gli organismi partecipati per i quali costituire il menzionato "fondo vincolato" mediante rinvio al precedente co. 550 del medesimo art. 1 della l. n. 147/2013, il nominato Sindaco ha fatto presente che:

- a) "i soggetti individuati dal citato co. 550 oggi vigente [a seguito della modifica dell'art. 27, co. 2, lett. a] del d.lgs n. 175/2016, sono : 1) le aziende speciali; 2) le istituzioni partecipate dalle pubbliche amministrazioni locali indicate nell'elenco [ISTAT] di cui all'art. 1, co. 3, della l. n. 196/2009" (v. pag. 1 della nota di quesito);
- b) "il Comune [partecipa al menzionato] *Consorzio Flaminia Vetus*, costituito nel 2006 [con il Comune] di Giano dell'Umbria, ai sensi dell'art. 36 della l. 317/1991, [successivamente partecipato anche da] *Sviluppumbria spa*" (v. ancora pag. 1 della nota di quesito);
- c) Il predetto Consorzio che "promuove le condizioni per la creazione e lo sviluppo di attività produttive in conformità agli indirizzi stabiliti dagli enti pubblici partecipanti e dalla Regione Umbria", ha chiuso l'esercizio 2016 "con una perdita", secondo i dati di pre-consuntivo (v. pag. 2 della menzionata nota);
- d) Nell' "elenco sintetico" ISTAT, di cui al precitato art. 1, co. 3, della l. 196/2009 [pubblicato in G.U. 229/ del 30/9/2016], sono stati menzionati anche i "*Consorzi tra amministrazioni locali*", ma nella "lista completa, resa disponibile il 21/10/2016", manca ogni riferimento ai Consorzi di "*sviluppo industriale*", dotati di personalità giuridica propria, in quanto "enti pubblici economici", ex art. 36 della l. n. 317/1991 (v. ancora pag. 2 della ripetuta nota);
- e) Conseguentemente, si è precisato, se già per "un'azienda speciale consortile, che è un ente strumentale dell'ente locale [ed] è parte dell'apparato amministrativo che fa capo al comune" è dubbio il suo reale inserimento nell'elenco ISTAT, secondo le indicazioni che emergono in proposito dalla deliberazione n.114-PAR/2012 della Sezione di controllo per la Lombardia, "*a fortiori*" sussiste analogo dubbio per un Consorzio dotato di personalità giuridica propria, come il "*Consorzio Flaminia Vetus*" (ex art. 36 della l. n.317/1991), non espressamente ricompreso nel ripetuto elenco ISTAT, neanche come "categoria generale", ossia come "Consorzio di sviluppo industriale" (v. pag. 3 della più volte menzionata nota).

Il Consiglio delle Autonomie Locali ha trasmesso la riferita richiesta di parere con nota-pec, prot. n. 70, del 2 marzo 2017, pervenuta a questa Sezione in pari data.

## DIRITTO

1) - La richiesta di parere all'esame, sebbene ammissibile, richiede sul piano oggettivo un'attenta valutazione e perimetrazione del proprio ambito, atteso che l'esercizio della

funzione consultiva della Corte dei conti impegna solo per una valutazione generale ed astratta, riferita cioè ad un numero indeterminato di fattispecie che presentano analoghe caratteristiche giuridiche (ammissibilità “*ratione officii*”), sulla corretta applicazione di una norma che disciplini aspetti attinenti alla “*materia contabile pubblica*” (ammissibilità “*ratione materiae*”)<sup>1</sup>

Si richiama, al riguardo, la deliberazione n. 93-PAR/2016 di questa Sezione.

**1.1)** - In questa ottica, è da precisare che l'intervento della Sezione, pur riguardando - secondo l'oggetto specifico del quesito - il *Consorzio Flaminia Vetus*, investe - secondo la problematica giuridica sottesa al quesito stesso - la portata applicativa delle disposizioni dei commi 550 e 551 dell'art. 1 della l. 147/2013 e, per i profili ivi implicati, delle disposizioni del comma 3 dell'art. 1 della l. n. 196/2009.

**1.2)** - In tale, ultimo ambito la richiesta di parere del Sig. Sindaco del Comune di Massa Martana è ammissibile. Al medesimo ambito restano circoscritte le valutazioni dell'emanando parere.

**2)** - Ciò premesso, nel merito, si rileva che i dubbi manifestati con la nota di quesito essenzialmente si appuntano su due ordini di incertezze, volte a ricomprendere nell'elenco ISTAT per il 2016:

a) le “aziende consortili”, in relazioni alle valutazioni operate in proposito dalla Sezione di Controllo per la Lombardia con la deliberazione n.114-PAR/2012;

b) i “Consorzi di sviluppo industriali”, ex art. 36 della l. n. 317/1991, in quanto enti pubblici economici dotati di personalità giuridica autonoma, rispetto agli enti che li hanno costituiti, non espressamente menzionati nel predetto elenco ISTAT, neppure come “categoria generale”.

**3)** - Venendo alla prima delle elencate incertezze, è da dire anzitutto che la ricognizione delle “amministrazioni pubbliche [che] concorrono al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica” (ex art. 1 della l. n.196/2009) è “operata annualmente dall'ISTAT” (c. d. “principio di annualità dell'Elenco”, ex SS. RR. Spec. Comp. sent. n. 7/2016, paragrafo 2).

A fini di verifica, pertanto, l'elenco da considerare è quello dell'anno al quale va rapportata la verifica stessa e perciò, nel caso di specie, l'elenco ISTAT 2016, pubblicato nella G.U. n. 229 del 30 settembre 2016, ulteriormente dettagliato nella “lista completa del 21 ottobre 2016” (v. pag. 2 della nota di quesito).

In tale elenco figurano espressamente anche i “Consorzi tra le amministrazioni locali”, come ricordato dal Sindaco di Massa Martana nella richiesta di parere (v. pag. 2 della nota di quesito).

Del resto:

a) è lo stesso d.lgs. n. 165/2001 a precisare che: “per amministrazioni pubbliche si intendono [per ciò che qui rileva] le Regioni, le Province, i Comuni [...] e loro **Consorzi**” (v. art. 1, co. 2);

b) le Sezioni di controllo di questa Corte, nel corso degli esami dei rendiconti ex art. art. 1, co. 166 e ss., della l. 266/2005, hanno segnalato la necessità di operare gli accantonamenti di cui all'art. 1, commi 550-551, della l. n.147/2013, per i consorzi (v. Sez. Contr. Piemonte n.56/2014)

---

<sup>1</sup> Si ricorda che la nozione di “*materia di contabilità*” ricomprende non solo gli atti e le operazioni di bilancio (in senso stretto), ma anche le gestioni finanziarie ed economico-patrimoniali dello Stato e degli altri Enti Pubblici, secondo la “*visione dinamica dell'accezione di contabilità pubblica*”, di cui alla delib. n° 54-Contr./2010 delle SS.RR., “che - si è precisato - sposta l'angolo di visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri” (v., tra le tante, Sez. Reg. Contr. Basilicata delib. n° 173-Par/2012).

**3.1)** - I dubbi manifestati nella richiesta di parere, circa la possibilità di annoverare “Consorzi di sviluppo industriale” tra le “amministrazioni pubbliche”, in base all’elenco ISTAT 2011 (considerato dalla Sezione di controllo per la Lombardia nella deliberazione n. 114-PAR/2012), pertanto, non appaiono giustificati.

**3.2)** - Sotto altro, ma correlato profilo, deve anche farsi presente che le “aziende consortili”, non menzionate nell’elenco ISTAT 2011 (v. pag. 2 della nota di quesito), non sono organismi diversi dai “Consorzi”, espressamente indicati nell’elenco ISTAT 2016.

In base alle disposizioni dell’art. 31 TUEL, infatti, “è possibile distinguere due tipologie di consorzi: i *Consorzi - azienda*, finalizzati alla gestione dei servizi pubblici ed operanti con autonomia imprenditoriale, [ed] i *consorzi-funzioni*, destinati all’esercizio di attività amministrative. Per i Consorzi [della] prima tipologia, il carattere strumentale all’esercizio dei servizi a favore di più enti locali è messo in rilievo anche dalla giurisprudenza amministrativa, secondo la quale il Consorzio tra enti locali è definibile come *azienda speciale* di ognuno degli enti associati” (v. Sez. Reg. Contr. Abruzzo, delib. n. 279/2015).

**3.3)** - Alla stregua del riferito orientamento, che il Collegio condivide, si deve concludere nel senso che le “aziende consortili” sono semplicemente una sottocategoria dei “Consorzi”, espressamente ricompresi - si ripete - nell’elenco ISTAT 2016.

**4)** - Esaurito l’esame dei dubbi che si connettono alla natura delle “aziende consortili”, considerate dalla Sezione Lombardia nella deliberazione n. 114-PAR/2012 (ex lettera *a* del precedente paragrafo 2), si può ora passare all’esame dei dubbi applicativi delle disposizioni dei commi 550-551 dell’art. 1 della l. n. 147/2013 ai “Consorzi di sviluppo industriale”, quali “enti pubblici economici”, dotati di personalità giuridica autonoma rispetto agli enti che li hanno costituiti, non espressamente menzionati nel predetto elenco ISTAT 2016, neppure come “categoria generale” (ex lettera *b* del precedente paragrafo 2).

**4.1)** - Al riguardo, giova muovere dalla considerazione che il provvedimento ricognitivo ISTAT delle amministrazioni pubbliche, non ha valore esaustivo, come evidenziato dalla Sezione di controllo per la Lombardia con la deliberazione 114-PAR/2012, richiamata nella richiesta di parere, che il Collegio condivide su tale specifico aspetto.

**4.2)** - I casi dubbi delle “Unità Istituzionali” (ex paragrafo 2.12 del SEC 2010) da ricomprendere nel cennato provvedimento ISTAT vanno risolti mediante la puntuale verifica della sussistenza in concreto, in capo all’organismo di volta in volta considerato, degli elementi sostanziali che ne impongono l’inserimento.

Simili elementi si collegano, in base alle indicazioni che emergono dai paragrafi 20.17 e 20.18 (oltre che dal grafico 20.1) del Regolamento Europeo n.549/2013:

- a) alla natura “*non market*” dell’attività espletata dall’organismo;
- b) al “*controllo pubblico*” dell’organismo stesso.

**4.3)** - Quanto alla natura “*market - non market*” dell’attività espletata, essa sostanzialmente coincide con la natura “*profit - no profit*” dell’attività stessa, ovvero con la “produzione di beni o servizi **non** destinati alla vendita” (v. sentenze nn. 6, 7 e 18/2016 delle SS.RR. in Speciale composizione).

**4.4)** - Quanto, invece, al “*controllo pubblico*”, esso si sostanzia nella “*capacità* [di una pubblica amministrazione] *di determinare la politica generale o di programma della unità istituzionale*”. Un siffatto “controllo”, per pacifica e costante giurisprudenza di questa Corte, va verificato in base alla “serie di indicatori significativi individuati dal SEC 2010”, dai quali desumere la

sussistenza o meno della “capacità [dell’organismo] di determinarsi autonomamente”, rispetto all’ente pubblico che lo ha costituito (v. sent. n. 20/2015 delle SS.RR. Spec. Comp.).

Interessante notare che, tra gli indicatori, una particolare considerazione merita quello della “esposizione a rischio” per l’amministrazione pubblica, in ragione degli apporti finanziari (“principali” e/o “prevalenti”) assicurati all’organismo stesso, da riguardare anche con riferimento alle possibili forme di ripiano delle eventuali perdite di esercizio (v. SS.RR. Spec. Comp. sent. n. 18/2016).

**4.5)** - Il Collegio, nell’avvertita considerazione dei ricordati limiti della funzione consultiva di questa Corte, non può offrire indicazioni puntuali e di dettaglio sulla soluzione specifica del merito del quesito prospettato dal Sig. Sindaco del Comune di Massa Martana, e tuttavia ritiene di dover evidenziare come lo spirito informatore delle disposizioni dei commi 550-551 dell’art. 1 della l. n. 147/2013 sia proprio quello di ridurre l’ “esposizione a rischio” dell’ente partecipante, anche per le perdite di esercizio subite dall’organismo partecipato, a salvaguardia degli equilibri di bilancio dell’ente stesso, secondo basilari canoni di sana gestione che ispirano il principio contabile generale di “prudenza” (v. n.9 dell’allegato 1 al d.lgs. n.118/2011).

**4.6)** - La dinamica applicativa delle predette disposizioni, ovviamente, non potrà che informarsi ai medesimi canoni di prudente gestione che hanno ispirato la formulazione delle disposizioni stesse. In questa ottica, gli enti partecipanti ai “Consorzi di sviluppo industriale” dovranno valorizzare non solo il grado di **autonomia soggettiva** che caratterizza i medesimi consorzi partecipati (per la loro autonoma personalità giuridica), su cui si è soffermata la nota di quesito, ma anche il loro concreto grado di **autonomia patrimoniale e di gestione** dagli enti partecipanti stessi, da valutare con riferimento pure alla eventuale “esposizione a rischio” per le perdite di esercizio dei ridetti consorzi, su cui la nota di quesito è del tutto silente.

**5)** - Il Comune di Massa Martana, nella soluzione delle problematiche esposte con la richiesta di parere all’esame del Collegio, si atterrà alle indicazioni fornite nei precedenti paragrafi, prestando attenzione anche alle disposizioni dell’atto costitutivo del *Consorzio Flaminia Vetus* e del relativo Statuto<sup>2</sup>, sia per la natura “market – non market” dell’attività espletata dal Consorzio (v. art. 4 dell’atto costitutivo e dello Statuto), sia per la sua eventuale sottoposizione a “controllo pubblico”<sup>3</sup> e sia per la “esposizione a rischio”, anche da perdite di esercizio (v. art. 25 dello Statuto).

**5.1)** - Quanto alla partecipazione di *Sviluppumbria S.p.a.* al *Consorzio Flaminia Vetus*, si ricorda che trattasi di società “in house providing” (v. il relativo statuto)<sup>4</sup> e, perciò, costituisce una articolazione organizzativa degli enti pubblici soci, compartecipe della loro stessa natura pubblica (cfr. SS.UU. Cass. Sent. n°26283/2013 e successivo, consolidato indirizzo giurisprudenziale).

## P.Q.M.

---

<sup>2</sup> L’atto costitutivo del *Consorzio Flaminia Vetus*, redatto il 5 ottobre 2006 dal Notaio dott. Marco Carbonari (repertorio n.69154, raccolta n.18202, registrato a Perugia il 24/10/2006), al quale è allegato il relativo Statuto, è nel sito internet del Consorzio stesso.

<sup>3</sup> La nota di quesito precisa, in proposito, che “il Consorzio promuove [...] le condizioni necessarie per la creazione e lo sviluppo di attività produttive, in conformità agli indirizzi stabiliti dagli enti pubblici partecipanti e dalla Regione dell’Umbria” (v. pag. 2).

<sup>4</sup> Lo statuto di *Sviluppumbria S.p.a.* e sul sito internet della società

Nelle su estese considerazioni è il parere di questa Sezione.

**DISPONE**

che, a cura della Segreteria, copia della presente deliberazione sia trasmessa al Comune di Massa Martana, per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali dell'Umbria.

Così deliberato in Perugia nella Camera di Consiglio del 13 marzo 2017.

Il Presidente relatore  
f.to Fulvio Maria Longavita

Depositato il 14 marzo 2017  
Il Preposto della Sezione  
f.to Roberto Attilio Benedetti