



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Marcello Degni	Consigliere (relatore)
dott. Giampiero Gallo	Consigliere
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott. Mauro Bonaretti	Consigliere
dott. Donato Centrone	I Referendario
dott.ssa Rossana De Corato	I Referendario
dott. Cristian Pettinari	I Referendario
dott. Giovanni Guida	I Referendario
dott. Sara Raffaella Molinaro	I Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 24 ottobre 2018

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161; Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali; Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la nota del giorno 4 ottobre 2018 con la quale il Sindaco del Comune Città di Sesto san Giovanni ha rivolto alla Sezione una richiesta di parere ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta del sindaco del comune sopra citato;

Udito il relatore dott. Marcello Degni;

PREMESSO IN FATTO

Che il sindaco del comune Città di Sesto San Giovanni ha formulato una richiesta di parere sulla "natura giuridica relativa alla Fondazione Istituto geriatrico La Pelucca onlus, con la quale ha rapporti determinati da situazioni esistenti nell'ambito socio assistenziale mediante l'affidamento diretto di servizi nell'area delle fragilità umane e dalla dotazione di patrimonio immobiliare da parte del Comune a mezzo di convenzioni". Il comune ritiene la fondazione qualificabile "come organismo di diritto pubblico e pertanto soggetta all'applicazione delle norme previste per tali fattispecie" (tra cui la necessità di acquisirne il bilancio per la redazione del bilancio consolidato dell'ente), in contrasto con la posizione della richiamata Fondazione che rivendica "la esclusiva natura giuridica privatistica".

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Verifica dell'ammissibilità della richiesta di parere.
 - 1.1. Soggettiva. La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge n. 131 del 2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti. In relazione allo specifico quesito formulato dal Sindaco del Comune di Sesto San Giovanni, il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, della legge 6 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica, nonché ulteriori forme di collaborazione, ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa. I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno (si rinvia, per tutte, alla delibera della Sezione dell'11 febbraio 2009, n. 36). Con specifico riferimento all'ambito di legittimazione soggettiva per l'attivazione di questa particolare forma di collaborazione, è ormai consolidato l'orientamento che vede, nel caso del comune, il Sindaco quale organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere, in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente. Il presente presupposto sussiste nel quesito richiesto dal Sindaco del Comune di Sesto San Giovanni con nota del 4 ottobre 2018.
 - 1.1. Oggettiva. Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare come la disposizione, contenuta nel comma 8 dell'art. 7 della legge 131 attribuisca agli enti locali la facoltà di chiedere pareri *in materia di contabilità pubblica*. Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali, ma che, anzi, le attribuzioni consultive si connotano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva. La Sezione delle Autonomie, nell'adunanza del 27 aprile 2004, ha fissato principi e modalità per l'esercizio dell'attività consultiva, modificati ed integrati con le successive delibere n. 5/AUT/2006 e n. 9/SEZAUT/2009. Si è precisato che la funzione consultiva non può intendersi come consulenza generale agli enti, ma va ristretta esclusivamente alla materia della contabilità pubblica, quindi ai bilanci pubblici, alle norme

e principi che disciplinano la gestione finanziaria e del patrimonio o comunque a temi di carattere generale nella materia contabile. In seguito, le Sezioni riunite della Corte dei conti, con una pronuncia di coordinamento, emanata ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2019, n. 78, convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102 (delibera n. 54/CONTR del 17 novembre 2010), hanno nuovamente definito, esprimendo principi vincolanti per le Sezioni regionali, l'ampiezza della funzione consultiva attribuita dalla legge. In particolare, è stato affermato *“che non è da condividere qualsivoglia interpretazione dell'espressione “in materia di contabilità pubblica”, che, vanificando lo stesso limite posto dal legislatore, conduca al risultato di estendere l'attività consultiva in discorso a tutti i settori dell'azione amministrativa, in tal guisa realizzando, perdipiù, l'inaccettabile risultato di immettere questa Corte nei processi decisionali degli Enti territoriali”*. Ma soprattutto, che non *“sono parimenti condivisibili linee interpretative che ricomprendano nel concetto di contabilità pubblica qualsivoglia attività degli Enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria, comportando, direttamente o indirettamente, una spesa, con susseguente fase contabile attinente all'amministrazione della stessa ed alle connesse scritture di bilancio”*. I riferiti principi di diritto sono stati ripresi, dalle medesime Sezioni riunite, nelle successive pronunce (si rinvia, per esempio, alla deliberazione n. 60/CONTR del 7 dicembre 2010). Per quanto concerne la richiesta di parere in esame, dalla richiamata nota del 4 ottobre 2018 (e dai numerosi allegati), si evince chiaramente che la questione posta abbia a oggetto la definizione del *“gruppo amministrazione pubblica”* ai fini della redazione del bilancio consolidato, disciplinato dall'art. 11-bis e dall'allegato 4/4 del decreto legislativo numero 118 del 2011. La richiesta è pertanto ammissibile.

2. Merito. La questione è stata già trattata compiutamente da questa Sezione nella deliberazione del 15/03/2017, numero 64/2017/PAR, richiamata dalla nota del 4 ottobre 2017 (allegato E), di cui si confermano le determinazioni. In particolare si richiama l'attenzione sui presupposti di individuazione del *“gruppo di amministrazione pubblica”* e quelli per l'inclusione dei rispettivi bilanci in quello consolidato.
3. La finalità del bilancio consolidato è quella di rappresentare *“in modo veritiero e corretto la situazione finanziaria e patrimoniale ed il risultato economico della complessiva attività svolta dall'ente attraverso le proprie articolazioni organizzative, gli enti strumentali e le società controllate e partecipate”*. Gli obiettivi del consolidamento sono finalizzati a *“sopperire alle carenze informative e valutative dei bilanci degli enti che perseguono le proprie funzioni anche attraverso enti strumentali e detengono rilevanti partecipazioni in società, dando una rappresentazione, anche di natura contabile, delle proprie scelte di indirizzo, pianificazione e controllo”*.
4. Il Principio contabile applicato concernente il bilancio consolidato (allegato 4/4) contiene, inoltre, una precisazione rilevante ai fini del presente parere, quando chiarisce che *“ai fini dell'inclusione nel gruppo dell'amministrazione pubblica non rileva la forma giuridica né la differente natura dell'attività svolta dall'ente strumentale o dalla società”*, inciso che ha fatto propendere per l'inclusione, nell'area del consolidamento, anche delle fondazioni costituite dagli enti locali (anche di quelle c.d. partecipate, istituto ignoto al codice civile, ma sviluppatosi nella prassi, oggetto più volte di esame da parte di questa Sezione). La questione è stata definita in modo esplicito con la modifica del richiamato principio intervenuta con il DM dell'11 agosto 2017 che ha integrato il testo al punto 2 (dove si definisce la composizione del gruppo amministrazione pubblica), inserendo il seguente

periodo: *“2. gli enti strumentali dell'amministrazione pubblica capogruppo, intesi come soggetti, pubblici o privati, dotati di personalità giuridica e autonomia contabile. A titolo esemplificativo e non esaustivo, rientrano in tale categoria le aziende speciali, gli enti autonomi, i consorzi, le fondazioni”*

5. Nella stessa direzione va interpretata la disposizione (art. 11 ter del decreto legislativo numero 118, lettera b) che, fra i presupposti indicati per la definizione degli “enti strumentali controllati” ritiene sufficiente, la presenza del potere, assegnato dalla legge o dallo statuto, di *“nominare o rimuovere la maggioranza dei componenti degli organi decisionali competenti a definire le scelte strategiche e le politiche di settore, nonché a decidere in ordine all'indirizzo, alla pianificazione ed alla programmazione dell'attività di un ente o di un'azienda”* (il comune nomina, in base all'articolo 10 dello Statuto della Fondazione, quattro componenti su sette del Consiglio di Amministrazione).
6. Il carattere atipico delle Fondazioni costituite dagli enti locali (tra cui quella oggetto del parere) su cui la Sezione si è più volte pronunciata (cfr. deliberazioni SRC Lombardia n. 72/2012/PAR, n. 25/2013/PAR, n. 232/2013/PAR, n. 563/2013/PRSE n. 515/2013/PRSP e n. 13/2014/PRSE) e le considerazioni sulla natura giuridica del rapporto tra ente locale e Fondazione (deliberazione 350 del 2012 di questa sezione), che non riguardano le finalità della redazione del bilancio consolidato, fanno propendere per l'inclusione nel gruppo di amministrazione pubblica anche le Fondazioni, sulla base della lettera del richiamato art. 11 ter.
7. A integrazione delle considerazioni svolte si aggiunge che, pur costituendo un autonomo sistema normativo, nella medesima direzione dell'utilizzazione di un criterio ampio nella definizione degli organismi da includere nel bilancio consolidato, per rappresentare nella forma più esaustiva l'area pubblica, si muovono le regole del SEC 2010, introdotte con il regolamento europeo numero 549 del 2013.
8. Per il SEC95 un'entità faceva parte della PA se non costituiva un'istituzione separata (ad esempio un'agenzia) o, in caso di differenziazione, se fosse stata controllata dall'ente pubblico e, nello stesso tempo, “non market”. Il paragrafo 3.19 del SEC95 precisava che i beni e i servizi prodotti erano venduti a prezzi economicamente significativi soltanto allorché le vendite avevano coperto più del 50 per cento dei costi di produzione, su un periodo pluriennale.
9. Il SEC 2010, che entra in vigore, per le statistiche monetarie e finanziarie, dal 1 gennaio 2015, detta una disciplina più estensiva. Resta fermo il richiamato criterio del 50 per cento, cui si affiancano elementi di valutazione qualitativa. Se l'unità, senza competere con altri, vende solo all'ente pubblico (una caratteristica, necessaria ma non sufficiente, delle aziende in house), fa parte della PA. Se l'ente pubblico si fornisce di un bene o servizio da un solo produttore, in assenza di competizione con altri, e questo vende a privati meno del 50 per cento della sua produzione, è attratto nella PA. Infine, fa parte della PA, un'unità che non ha incentivi ad adeguare la propria offerta, a rendere la propria attività profittevole, a continuare a operare in un mercato competitivo e soddisfare i propri impegni finanziari. Anche il profilo del controllo pubblico è definito in modo più accurato. Oltre al possesso della totalità o della maggioranza delle azioni si considera: la capacità dell'ente di determinare la politica generale o i programmi dell'azienda; il controllo della nomina e revoca degli amministratori, dei dirigenti e del personale chiave; il possesso di golden share o di normative speciali, che stabiliscono l'esercizio di forme di controllo; la condizione di

cliente dominante. La disciplina comunitaria che ha indirizzato in modo significativo il processo di armonizzazione dei bilanci (direttiva 2011/85 del *six pack*) tende in altre parole in modo inequivoco ad ampliare il perimetro della rappresentazione contabile della PA, di cui il bilancio consolidato rappresenta un importante tassello.

PQM

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore
(Marcello Degni)

Il Presidente
(Simonetta Rosa)

Depositata in Segreteria il
6 novembre 2018
Il Direttore della Segreteria
(Daniela Parisini)