



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Maria Riolo	Presidente
dott. Marcello Degni	Consigliere
dott. Giampiero Maria Gallo	Consigliere (Relatore)
dott.ssa Rossana De Corato	Consigliere
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott.ssa Alessandra Cucuzza	Referendario
dott. Ottavio Caleo	Referendario
dott.ssa Marinella Colucci	Referendario

nella camera di consiglio del 19 febbraio 2020 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE emessa a seguito della richiesta di parere da parte del

Comune di Lodi (LO)

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 delle Sezioni riunite 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 prot. 2252 del 30 gennaio 2020 con la quale il Sindaco del Comune di Lodi (LO) ha richiesto un parere (4/2020) nell'ambito delle funzioni consultive attribuite alle Sezioni regionali di questa Corte;

vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta di parere;

udito il relatore Consigliere Giampiero Maria Gallo;

PREMESSO IN FATTO

Il Sindaco del Comune di Lodi (LO) rappresenta in premessa che una Istituzione di Pubblica Assistenza e Beneficenza (IPAB) fu a suo tempo costituita dal Comune, e successivamente trasformata in Azienda di servizi alla persona (ASP), con il riconoscimento della personalità giuridica di diritto privato, ai sensi della normativa nazionale e regionale. Lo statuto della ASP affida al Comune di Lodi la nomina del Consiglio di Amministrazione e del suo Presidente con clausole di salvaguardia della minoranza consiliare. Ai sensi dell'art. 8, il Consiglio di Amministrazione è investito di tutti i poteri per la gestione ordinaria e straordinaria della Fondazione, ancorché questa ASP non goda di finanziamenti pubblici, né imponga l'obbligo di ripianare eventuali perdite da parte del Comune. Il quesito specifico è sull'interpretazione dell'art. 11 sexies della legge 12/19 di conversione del DL 135/2018 come *“condizione sufficiente ad escludere la natura pubblica della Fondazione, ed in particolare se conseguentemente tale Fondazione vada esclusa dal perimetro di consolidamento delle partecipazioni detenute dall'Ente Locale”*.

CONSIDERATO IN DIRITTO

Verifica della ammissibilità della richiesta di parere n. 4/2020 del Comune di Lodi (LO).

1. Soggettiva

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla riconducibilità della richiesta proveniente dal Comune di Lodi (LO) all'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7, comma ottavo, 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, dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito, questa Sezione ha precisato, in più occasioni, che la funzione di cui al comma ottavo dell'art. 7 della legge n. 131 del 2003 si connota come facoltà conferita agli amministratori di Regioni, Comuni e Province di avvalersi di un organo neutrale e professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità della loro attività 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 dell'ente con l'organo di controllo esterno (per tutte, v. la deliberazione di questa Sezione n. 36 del 2009).

Quanto alla legittimazione ad inoltrare le istanze di parere sotto il profilo soggettivo, nel caso di specie si osserva che il Comune rientra nel novero degli enti contemplati dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 e che il Sindaco del Comune di Lodi (LO), attuale istante, è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere detto parere in quanto rappresentante legale dell'ente territoriale (cfr. gli artt. 50 e 53 del T.U.E.L.); la richiesta è dunque **soggettivamente ammissibile** (cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 13 del 17 dicembre 2007; deliberazione n. 347/2015/PAR di questa Sezione).

2. Oggettiva

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre preliminarmente rilevare che la disposizione, contenuta nell'ottavo comma dell'art. 7 della legge 131 del 2003, deve

essere raccordata con il precedente settimo comma, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare: a) il rispetto degli equilibri di bilancio; b) il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma; c) la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo. Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che l'ottavo comma prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente settimo comma, rese esplicite, in particolare, dall'attribuzione agli enti della 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 e che, anzi, le attribuzioni consultive si connotano per l'intrinseca connessione con le funzioni sostanziali di controllo collaborativo a dette Sezioni conferite dalla legislazione positiva.

Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria di contabilità pubblica incentrata sul "sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici", da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (delibera n. 54 del 2010).

La questione generale contenuta nella richiesta di parere 4/2020 del Comune di Lodi (LO) si riferisce alla considerazione di una ASP (ex IPAB) di diritto privato all'interno del perimetro di consolidamento del bilancio dell'Ente. In questi termini, il quesito può essere giudicato **oggettivamente ammissibile**.

MERITO

L'art 11 *sexies* del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, coordinato con la legge di conversione 11 febbraio 2019, n. 12, recante: «*Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione*» ha riservato un'attenzione particolare alle «*associazioni e fondazioni di diritto privato ex Ipab derivanti dai processi di trasformazione delle istituzioni pubbliche di assistenza o beneficenza, ai sensi del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 16 febbraio 1990, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 45 del*

23 febbraio 1990, e del decreto legislativo 4 maggio 2001, n. 207". Esso infatti modifica due articoli, il primo in materia di impresa sociale è l'articolo 4 del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 112 (*Revisione della disciplina in materia di impresa sociale, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera c) della legge 6 giugno 2016, n. 106*) che, in riferimento alla struttura proprietaria e disciplina dei gruppi prevede che ad "esercitare attività di direzione e coordinamento" sia "il soggetto che, per previsioni statutarie o per qualsiasi altra ragione, abbia la facoltà di nominare la maggioranza dei componenti dell'organo di amministrazione dell'impresa sociale", giustificando nel modificato comma 3 l'esclusione del principio per le associazioni e le fondazioni di cui in premessa, in quanto "la nomina da parte della pubblica amministrazione degli amministratori di tali enti si configura come mera designazione, intesa come espressione della rappresentanza della cittadinanza, e non si configura quindi mandato fiduciario con rappresentanza, sicché è sempre esclusa qualsiasi forma di controllo da parte di quest'ultima".

Il secondo articolo modificato è l'articolo 4 del Codice del Terzo settore (D.lgs. 3 luglio 2017, n. 117) che dapprima elenca al comma 1 quali siano gli enti che fanno parte del Terzo settore, poi al comma 2 elenca quelli che non ne fanno parte, ripetendo la previsione che siano "escluse dall'ambito di applicazione del presente comma le associazioni o fondazioni di diritto privato ex Ipab (...), in quanto la nomina da parte della pubblica amministrazione degli amministratori di tali enti si configura come mera designazione, intesa come espressione della rappresentanza della cittadinanza, e non si configura quindi mandato fiduciario con rappresentanza, sicché è sempre esclusa qualsiasi forma di controllo da parte di quest'ultima."

Il dubbio sollevato dal Comune di Lodi va, però, ricondotto nell'ambito dell'interpretazione delle regole di inclusione nell'elenco del Gruppo di Amministrazione Pubblica (GAP) e in quello degli enti del gruppo compresi nel bilancio consolidato come previsto dall'allegato 4.4 al D.Lgs 118/2011. In merito questa Sezione si è già pronunciata nella deliberazione 64/2017/PAR che esaminava una fattispecie affatto simile a quella qui proposta (anch'essa una fondazione relativa alla missione di bilancio "Tutela della salute") con una ricostruzione dettagliata sul tema del bilancio consolidato, sottolineando come le entità del gruppo compresi nel primo elenco possano non essere inseriti nel secondo elenco nei casi di "irrilevanza" (come da definizione del Principio contabile) e di "impossibilità di reperire le informazioni necessarie al consolidamento in tempi ragionevoli e senza spese sproporzionate". L'art. 11 ter del D.Lgs 118/2011 prevede, infatti, una serie di condizioni che conducono alla nozione di ente strumentale controllato tra le quali, ma

non solo, “il potere assegnato da legge, statuto o convenzione 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” e “l'obbligo di ripianare i disavanzi, nei casi consentiti dalla legge, per percentuali superiori alla propria quota di partecipazione”.

La Sezione pertanto ritiene che le modifiche introdotte dall'articolo 11 *sexies* del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, coordinato con la legge di conversione 11 febbraio 2019, n. 12 abbiano una portata limitata espressamente ad escludere che il potere di nomina degli amministratori si traduca in una qualunque forma di controllo, anche alla luce dell'ambito di loro immediata applicazione (*governance* delle imprese sociali e identificazione degli enti del Terzo settore). È rimandato all'ente il compito di valutare complessivamente la sussistenza di altre condizioni previste dall'art. 11 ter del D.Lgs 118/2011, anche in funzione della natura specifica delle attività svolte dalla fondazione.

P.Q.M.

Nelle considerazioni che precedono è espresso il parere della Sezione.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 19 febbraio 2020.

Il Relatore
(Giampiero Maria Gallo)

Il Presidente
(Maria Riolo)

Depositata in Segreteria il
21/02/2020

Il Funzionario preposto
al servizio di supporto
(Susanna De Bernardis)