



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
dott. Mauro Bonaretti	Consigliere
dott.ssa Rossana De Corato	Consigliere
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott.ssa Alessandra Cucuzza	Referendario
dott. Ottavio Caleo	Referendario
dott.ssa Marinella Colucci	Referendario (relatore)

nell'adunanza in camera di consiglio da remoto del 18 marzo 2020 ex art. 4, comma 3, lett. f), del D.L. 8 marzo 2020, n. 11 e art. 85 del D.L. 17 marzo 2020, n. 18, emergenza epidemiologica COVID-19, ha assunto la seguente:

DELIBERAZIONE

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, recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3", in particolare l'art. 7, comma 8;

vista la nota acquisita al protocollo pareri di questa Sezione al n. 9 del 20 febbraio 2020, con cui il Sindaco del Comune di Como (CO) ha chiesto un parere;

VISTE le ordinanze n. 9/2020 e n. 12/2020 con le quali il Presidente della Sezione ha convocato in data odierna la Sezione stessa per deliberare sull'istanza sopra citata;

VALUTATA la legittimità delle Adunanze da remoto ex art. 4, comma 3, lett. f), del D.L. 8 marzo 2020, n. 11 (secondo quanto già espresso dal Consiglio di Stato nel parere n. 571 del 10 marzo 2020) e art. 85 del D.L. 17 marzo 2020, n. 18, emergenza epidemiologica COVID-19 ai fini dello svolgimento dell'attività consultiva ex art. 7, comma 8 della legge n. 131/2003 di competenza delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, trattandosi di attività che non implica alcun contraddittorio con l'Ente che ha richiesto il parere e non comporta spostamenti lesivi delle prescrizioni restrittive dirette al contenimento del contagio e alla tutela della salute della collettività;

udito il relatore, dott.ssa Marinella Colucci.

PREMESSO IN FATTO

Il Sindaco del Comune di Como (CO) ha presentato una richiesta di parere in merito alla definizione del Gruppo Amministrazione Pubblica e alla relativa inclusione di una Fondazione ex IPAB.

In particolare, nella richiesta in parola si richiamano, nelle premesse, alcune precedenti pronunce della Sezione, adottate in sede consultiva, in merito all'inclusione nel Gruppo Amministrazione Pubblica delle fondazioni (deliberazioni n. 64/2017/PAR e n. 298/2017/PAR), nonché la sentenza del TAR Lombardia n. 798/2019, con cui è stato dichiarato inammissibile il ricorso presentato dalla Fondazione di cui trattasi nel 2018, per l'annullamento delle delibere relative all'approvazione dell'Area del Consolidamento e del bilancio consolidato esercizi 2016 e 2017.

L'Ente fa, altresì, espresso riferimento al parere reso dalla Commissione ARCONET in data 17 luglio 2019, relativo ad un quesito proposto dall'ANCI con riguardo alle modifiche ai d.lgs. n. 112/2017 e n. 117/2017 (Codice del Terzo Settore) introdotte dal D.L. 135/2018. Sul punto, nella richiesta si legge *“Secondo la citata Commissione “Per le Fondazioni ex IPAB la nomina degli amministratori da parte della Pubblica Amministrazione di tali enti si configura come mera designazione, intesa come espressione della rappresentanza della cittadinanza e non si configura, quindi, come mandato fiduciario con rappresentanza, sicché è sempre esclusa qualsiasi forma di controllo dell'ente pubblico. Ciò premesso permane un multistrato normativo che richiede, al fine di verificare se una ex Ipab deve essere inclusa o meno nel Gruppo Amministrazione Pubblica (GAP), l'attento esame dell'atto costitutivo e dello statuto al fine di verificare se, fermo rimanendo che la nomina degli amministratori da parte della Pubblica Amministrazione non si configura quale controllo pubblico per le fondazioni ex IPAB facenti parte del terzo settore, sussista almeno una delle altre condizioni previste dalla disciplina di cui al d.lgs. n. 118 del 2011 e successive correzioni e integrazioni (ad esempio l'obbligo di ripianare i disavanzi)”*.

Per quanto riguarda la Fondazione in questione (ex RSA), si specifica che è stata costituita per volontà di insigni cittadini ed espressioni religiose, senza alcun contributo pubblico, che il patrimonio deriva esclusivamente da atti di liberalità privata, che l'Ente non ha mai versato quote a titolo di fondo di dotazione e che, oltre a nominare la maggioranza degli amministratori senza vincolo di mandato (nulla è contemplato nello statuto circa la revoca), di fatto non intrattiene con la Fondazione alcun rapporto se non quello che, a fronte di servizi resi dalla Fondazione stessa, ma anche da altre RSA presenti sul territorio, paga i relativi corrispettivi”.

Ciò premesso, il quesito formulato dall'Ente è il seguente:

“Richiamate le premesse, alla luce dell'orientamento assunto dalla Commissione ARCONET reso noto nella riunione del 17 luglio 2019 a seguito delle novità introdotte dalla riforma del Terzo Settore, si chiede se, nonostante il dettato dell'art. 11-ter del D.Lgs. n. 118/2011 comma 1 lettera b) sia rimasto invariato, il solo potere di nomina della maggioranza dei membri dell'organo decisionale sia sufficiente per escludere la Fondazione

in argomento (RSA ex IPAB) dal Gruppo Amministrazione Pubblica e quindi dall'area di consolidamento".

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Preliminarmente, va verificato se la richiesta di parere di cui trattasi presenta i necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo, con riferimento alla legittimazione dell'organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, concernente l'attinenza del quesito posto alla materia della contabilità pubblica.

1.1. In merito al primo profilo (ammissibilità soggettiva), si rappresenta che l'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 ha previsto la possibilità, per le Regioni, di chiedere alle Sezioni regionali di controllo pareri in materia di contabilità pubblica e che *"Analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane"*. La richiesta di parere può dichiararsi, dunque, ammissibile, giacché formulata dal Sindaco del Comune di Como (CO), in qualità di legale rappresentante dell'Ente e, pertanto, soggetto legittimato a richiedere il parere (vd. art. 50, comma 2, del TUEL).

1.2. In merito al secondo profilo (ammissibilità oggettiva), si osserva che la Corte dei conti, con diverse deliberazioni sia della Sezione delle Autonomie (n. 5/AUT/2006; n. 3/SEZAUT/2014/QMIG) sia delle Sezioni riunite in sede di controllo (deliberazione n. 54/CONTR/2010, emanata ai sensi dell'art. 17, comma 31, del D.L. 1 luglio 2019, n. 78, convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102), ha indicato il perimetro della funzione consultiva sulla materia della "contabilità pubblica", precisando che la stessa coincide con il sistema di norme e principi che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici e che, pertanto, la funzione consultiva della Corte non può essere intesa come consulenza generale.

Ancora, con la deliberazione n. 54/CONTR/2010 sopra richiamata, le Sezioni riunite in sede di controllo, nell'esprimere principi vincolanti per le Sezioni regionali di controllo relativamente al concetto di "contabilità pubblica", hanno fatto riferimento

ad una visione dinamica di tale accezione, che sposta *“l’angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri”*.

Si precisa, inoltre, che le Sezioni regionali di controllo non possono pronunciarsi su quesiti che implichino valutazioni sui comportamenti amministrativi o attinenti a casi concreti o ad atti gestionali già adottati o da adottare da parte dell’Ente. In tale prospettiva, si richiama il costante orientamento della Corte dei conti alla stregua del quale la funzione consultiva non può risolversi in una surrettizia modalità di co-amministrazione, rimettendo all’Ente ogni valutazione in ordine a scelte eminentemente discrezionali (vd. *ex multis*, deliberazione della Sezione regionale di controllo per le Marche n. 21/2012/PAR).

Sulla scorta delle conclusioni raggiunte in sede consultiva, difatti, l’Ente non può mirare ad ottenere l’avallo preventivo, o successivo, della magistratura contabile in riferimento alla definizione di specifici atti gestionali, tenuto anche conto della posizione di terzietà e di indipendenza che caratterizza la Corte dei conti, quale organo magistratuale.

La funzione consultiva, peraltro, non può interferire con le altre funzioni attribuite alla Corte dei conti (di controllo e giurisdizionali) o ad altra magistratura. A tale proposito, si richiama la recente deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, n. 24/SEZAUT/2019/QMIG, secondo cui *“appare opportuno ribadire che la funzione consultiva di questa Corte non può espletarsi in riferimento a quesiti che riguardino comportamenti amministrativi suscettibili di valutazione della Procura della stessa Corte dei conti o di altri organi giudiziari, al fine di evitare che i pareri prefigurino soluzioni non conciliabili con successive pronunce dei competenti organi della giurisdizione (ordinaria, amministrativa, contabile o tributaria). La funzione consultiva della Corte dei conti, infatti, non può in alcun modo interferire e, meno che mai, sovrapporsi a quella degli organi giudiziari”*.

Ciò posto, il quesito posto può ritenersi ammissibile anche sotto il profilo oggettivo, giacché, limitatamente alla sua trattazione da un punto di vista generale ed astratto, inerisce alla interpretazione di una norma di contabilità pubblica.

2. Nel merito, si evidenzia che la Sezione si è recentemente pronunciata su un quesito avente il medesimo oggetto, con la deliberazione n. 22/2020/PAR, al cui contenuto si rinvia. In particolare, il Collegio ha ritenuto che, con riguardo alla riconduzione delle ex IPAB all'interno del perimetro di consolidamento del bilancio dell'Ente, le modifiche introdotte dall'art. 11 sexies del D.L. n. 135/2018, coordinato con la legge di conversione 11 febbraio 2019, n. 12, abbiano una portata espressamente limitata ad escludere che il potere di nomina pubblica 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, pertanto, all'ente il compito di valutare complessivamente la sussistenza delle altre condizioni previste dall'art. 11-ter del d.lgs. n. 118/2011, anche in funzione della natura specifica delle attività svolte dalla fondazione.

P.Q.M.

La Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Lombardia - esprime il proprio parere nei termini suddetti.

Così deliberato nella camera di consiglio da remoto del 18 marzo 2020.

Il Relatore

(dott.ssa Marinella Colucci)

Il Presidente

(dott.ssa Maria Riolo)

Depositata in Segreteria il 18/03/2020

Il funzionario preposto

(Susanna De Bernardis)