



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.ssa Rossana De Corato	Consigliere
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott.ssa Alessandra Cucuzza	Primo Referendario
dott. Giuseppe Vella	Referendario
dott.ssa Rita Gasparo	Referendario
dott. Francesco Liguori	Referendario
dott.ssa Alessandra Molina	Referendario (relatore)
dott.ssa Valeria Fusano	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio da remoto del 19 maggio 2021, ex art. 85 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito dalla legge 24 aprile 2020 n. 27, come modificato dall'art. 6, comma 2, del decreto-legge 1 aprile 2021, n. 44, ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

sulla richiesta di parere presentata dal Comune di Inzago (MI)

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;

VISTO l'art. 85, comma 3, lett. e), del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, come modificato dall'art. 26-ter del decreto-legge 14 agosto 2020, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126;

VISTO l'art. 26-ter del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, inserito dalla legge di conversione 13 ottobre 2020, n. 126, che ha prorogato le misure e le facoltà attribuite dal citato art. 85 del decreto-legge n. 18 del 2020 fino al termine dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19;

VISTO l'articolo 6 del decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44 “*misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19, in materia di vaccinazioni anti SARS-CoV-2, di giustizia e di concorsi pubblici*” pubblicato nella Gazzetta Ufficiale - Serie Generale n. 79 del 1.4.2021 in cui lo stato di emergenza nazionale da COVID-19 è stato prorogato fino al 31 luglio 2021;

VISTA la richiesta di parere n. 14236 del 3 maggio 2021, ai sensi dell'articolo 7, comma 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, dal Sindaco del Comune di Inzago (MI) ed acquisita al protocollo pareri di questa Sezione al n. 31 in data 3 maggio 2021;

VISTA l'ordinanza n. 42 del 2021 con cui il Presidente della Sezione ha convocato in data odierna la Sezione per deliberare sull'istanza sopra citata;

DATO ATTO che il collegamento è avvenuto a mezzo della piattaforma “*Microsoft Teams*”

UDITO il relatore, dott.ssa Alessandra Molina.

PREMESSO IN FATTO

Il Sindaco del Comune di Inzago (MI), ha formulato una richiesta di parere relativa alle disposizioni di cui all'articolo 11-ter del decreto legislativo n. 118 del 2011 e

all'allegato principio contabile applicato concernente il bilancio consolidato 4/4, come modificato dal decreto ministeriale 11 agosto 2017.

In particolare, la richiesta di parere riguarda una fondazione di diritto privato, ex IPAB, il cui statuto prevede che il Sindaco nomini (ma non revochi) 5 su 8 componenti del Consiglio di indirizzo, organo a sua volta deputato a nominare e revocare i 3 membri del Consiglio di gestione. Il Comune non esercita alcuna forma di controllo sulle attività della fondazione e non ha alcun obbligo di ripianare debiti o perdite derivanti dall'attività esercitata.

Pertanto, il Comune chiede un parere circa il mantenimento o meno della predetta fondazione nel "gruppo amministrazione pubblica".

CONSIDERATO IN DIRITTO

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'articolo 7, comma 8, della legge 6 giugno 2003, n. 131, che, innovando nel sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti dispone che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possono richiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

La Sezione delle Autonomie della stessa Corte dei conti, con atto del 27 aprile 2004, in seguito integrato con le deliberazioni n. 13/SEZAUT/2007, n. 9/SEZAUT/2009, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG, n. 4/SEZAUT/2014/QMIG e n. 24/SEZAUT/2019/QMIG, nonché, da ultimo, con la deliberazione 11/SEZAUT/2020/QMIG, ha esplicitato i requisiti di ammissibilità soggettiva (legittimazione dell'organo richiedente) e oggettiva (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, generalità ed astrattezza del quesito proposto, mancanza di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o con giudizi pendenti presso la magistratura civile, penale, amministrativa e contabile) indicanti i caratteri di specializzazione funzionale che caratterizzano la Corte dei conti in sede consultiva, e che giustificano la peculiare attribuzione da parte del legislatore ai sensi del citato articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003.

Questa Sezione è pertanto chiamata a verificare, in via preliminare, se la richiesta di parere di cui trattasi presenti i necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo, sia sotto il profilo oggettivo.

I. Ammissibilità soggettiva.

Sotto il profilo soggettivo, nel caso di specie si osserva che il Comune rientra nel novero degli enti contemplati dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 e che il Sindaco del Comune di Inzago (MI), attuale istante, è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere detto parere in quanto rappresentante legale dell'ente territoriale, ai sensi dell'articolo 50 del TUEL.

La richiesta è dunque da ritenersi soggettivamente ammissibile in quanto proviene dall'organo legittimato a proporla.

II. Ammissibilità oggettiva.

La facoltà di richiedere pareri, oltre a essere limitata ai soggetti sopra indicati, risulta legislativamente circoscritta alla materia della contabilità pubblica.

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), 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.

In particolare, nella deliberazione n. 5/2006/SEZAUT è stato precisato che *«la materia della contabilità pubblica (...) non potrebbe investire qualsiasi attività degli enti che abbia comunque riflessi di natura finanziaria-patrimoniale»*, in quanto *«ciò non solo rischierebbe di vanificare lo stesso limite imposto dal legislatore, ma comporterebbe l'estensione dell'attività consultiva delle Sezioni regionali a tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa con l'ulteriore*

conseguenza che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti diventerebbero organi di consulenza generale delle autonomie locali» (cfr. Sezione Autonomie della Corte dei conti n. 5/2006).

Si ritiene, in ogni caso, che il parere possa essere fornito solo rispetto a questioni che si prestino ad essere considerate in astratto, escludendo che le Sezioni regionali di controllo possano pronunciarsi su quesiti che implicino valutazioni sui comportamenti amministrativi o attinenti a casi concreti o ad atti gestionali, già adottati o da adottare da parte dell'Ente. 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.

L'esame e l'analisi svolti nel parere si limitano quindi ad individuare l'interpretazione di disposizioni di legge e di principi generali dell'ordinamento in relazione alla materia prospettata dal richiedente, spettando, ovviamente, a quest'ultimo la decisione in ordine alle modalità applicative di detta interpretazione in relazione alla situazione che ha originato la domanda.

Ciò posto, il quesito formulato dal Comune di Inzago (MI) può ritenersi ammissibile anche sotto il profilo oggettivo, giacché, limitatamente alla sua trattazione da un punto di vista generale e astratto, inerisce all'interpretazione di una norma di contabilità pubblica.

Il parere pertanto avrà ad oggetto esclusivamente i profili giuscontabili sottesi al quesito proposto, non potendosi estendere alla valutazione nel merito delle scelte gestorie in materia, che rientrano nella piena ed esclusiva discrezionalità e responsabilità dell'Ente.

MERITO

Il quesito ermeneutico proposto dal Comune di Inzago è relativo alle regole di inclusione delle fondazioni ex IPAB nell'elenco del gruppo "amministrazione

pubblica”, previste dal decreto legislativo n. 118 del 2011 e dall’allegato principio contabile applicato concernente il bilancio consolidato n. 4/4.

Il gruppo “amministrazione pubblica” comprende gli enti e gli organismi strumentali, le società controllate e partecipate da un'amministrazione pubblica, come definiti dagli articoli 11-*bis* e seguenti del predetto decreto legislativo n. 118 del 2011 e dal citato allegato 4/4. Tale perimetrazione è finalizzata ad avere una rappresentazione unitaria a fini informativi e valutativi, nonché funzionale alla redazione del bilancio consolidato dei conti tra gli enti e i loro organismi. *Il consolidamento dei conti tra gli enti e i loro organismi partecipati è in funzione della trasparenza e della responsabilizzazione dei diversi livelli di governo, assicurando la salvaguardia degli equilibri complessivi della finanza territoriale e la neutralità finanziaria del fenomeno esternalizzazioni*” (cfr. Sezione delle Autonomie, Gli organismi partecipati dagli enti territoriali e sanitari, deliberazione n. 29/SEZAUT/2019/FRG).

Al fine di soddisfare tali obiettivi, gli artt. 11-*bis* e seguenti, e l’allegato 4/4 del d.lgs. n. 118 del 2011 disciplinano i presupposti di individuazione del gruppo e quelli per l’inclusione dei rispettivi bilanci in quello consolidato (che non sono necessariamente coincidenti, come si desume dal paragrafo 3.1 del predetto allegato 4/4, in base al quale gli enti che compongono il gruppo “amministrazione pubblica “ possono non essere inseriti nel bilancio consolidato nei casi di “irrelevanza” ovvero “impossibilità di reperire le informazioni necessarie al consolidamento”).

Con riferimento alle fondazioni, questa Sezione ha già avuto modo di pronunciarsi con plurime pronunce (cfr, di recente, *ex multis*, le deliberazioni n. 303/2018/PAR, n. 22/2020/PAR, n. 35/2020/PAR e n. 157/2020/PAR), propendendo per la loro inclusione nel gruppo “amministrazione pubblica”.

Sul punto, si segnala altresì che, con il decreto ministeriale 11 agosto 2017 (c.d. VII correttivo), è stato modificato il suddetto principio contabile applicato e le fondazioni sono state esplicitamente incluse nel perimetro del bilancio consolidato degli enti territoriali, nell’ambito degli “enti strumentali dell’amministrazione pubblica capogruppo”. Ciò in quanto “l’ente che conferisce un patrimonio di proprietà pubblica destinato al

perseguimento di interessi collettivi ha interesse ad esercitare il controllo sulla fondazione, anche per giustificarne l'esistenza" (cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 29/SEZAUT/2019/FRG).

Al fine di verificare se una fondazione rientri o meno nel gruppo "amministrazione pubblica", occorre fare riferimento alle definizioni, contenute nell'art. 11-ter di "enti strumentali controllati" (comma 1) e degli "enti strumentali partecipati" (comma 2), tra i quali rientrano le fondazioni e che costituiscono l'aggregato che, assieme alle società controllate e partecipate (ed agli organismi privi di personalità giuridica), concorrono a definire il gruppo "amministrazione pubblica".

In particolare, il comma 1 del predetto articolo 11-ter definisce "ente strumentale controllato" l'azienda o l'ente, pubblico o privato, nei cui confronti la regione o l'ente locale detiene una delle seguenti condizioni: a) *il possesso, diretto o indiretto, della maggioranza dei voti esercitabili nell'ente o nell'azienda;* b) *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;* c) *la maggioranza, diretta o indiretta, dei diritti di voto nelle sedute 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 dell'ente o dell'azienda;* d) *l'obbligo di ripianare i disavanzi, nei casi consentiti dalla legge, per percentuali superiori alla propria quota di partecipazione;* e) *un'influenza dominante in virtù di contratti o clausole statutarie, nei casi in cui la legge consente tali contratti o clausole. I contratti di servizio pubblico e di concessione, stipulati con enti o aziende che svolgono prevalentemente l'attività oggetto di tali contratti, comportano l'esercizio di influenza dominante.*

Ai fini della qualificazione dell'ente strumentale come "controllato", quindi, il predetto articolo 11-ter richiede la presenza di "una" delle condizioni indicate dalla stessa norma. Pertanto, sarà sufficiente anche di uno solo dei requisiti sopra menzionati.

Ai sensi del comma 2 del medesimo articolo 11-ter, "si definisce ente strumentale partecipato da una regione o da un ente locale di cui all'art. 2 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, l'azienda o l'ente, pubblico o privato, nel quale la regione o l'ente locale ha una

partecipazione, in assenza delle condizioni di cui al comma 1". La differenza si basa sul grado di controllo esercitato dall'ente locale sull'organismo strumentale. Il comma 3 distingue poi tali enti strumentali per tipologie, corrispondenti alle missioni del bilancio.

Le medesime definizioni sono richiamate dal paragrafo 2 del citato principio contabile applicato concernente il bilancio consolidato n. 4/4, ai sensi del quale costituiscono, tra l'altro, componenti del gruppo "amministrazione pubblica": *"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. Tra questi rientrano sia "gli enti strumentali controllati" sia "gli enti strumentali partecipati", come definiti dal già esaminato art. 11-ter.*

Il medesimo principio contabile precisa 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"*.

Tuttavia, come questa Sezione ha già avuto modo di rilevare con le deliberazioni n. 22/2020/PAR e n. 35/2020/PAR, alle quali si rinvia, le fondazioni ex IPAB sono caratterizzate da una specificità del quadro normativo. Difatti, ai sensi dell'articolo 11-sexies del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, coordinato con la legge di conversione 11 febbraio 2019, n. 12, *"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."*

A tale riguardo, con le citate delibere, il Collegio ha ritenuto che, *"con riferimento alla riconduzione delle ex IPAB all'interno del perimetro di consolidamento del bilancio dell'Ente, tali modifiche 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)"*.

Pertanto, con riferimento al caso sottoposto all'esame della Sezione, al fine dell'inserimento della fondazione ex IPAB nel gruppo "amministrazione pubblica", è rimandato all'Ente il compito di valutare complessivamente la sussistenza delle altre condizioni sopra richiamate e previste dall'art. 11-ter del decreto legislativo n. 118 del 2011 e dall'allegato principio contabile applicato n. 4/4.

P.Q.M.

Nei termini sopra esposti è il parere della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia.

Così deliberato nella camera di consiglio da remoto del 19 maggio 2021.

Il Relatore

(dott.ssa Alessandra Molina)

Il Presidente

(dott.ssa Maria Riolo)

Depositata in Segreteria il

21 maggio 2021

Il funzionario preposto

(Susanna De Bernardis)