



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. Giuseppe Vella	Referendario
dott.ssa Rita Gasparo	Referendario
dott. Francesco Liguori	Referendario
dott.ssa Alessandra Molina	Referendario
dott.ssa Valeria Fusano	Referendario

nella camera di consiglio da remoto del 4 novembre 2020 ex art. 85, comma 3, lett. e), del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito dalla legge 24 aprile 2020 n. 27, come modificato dall'art. 26 ter del decreto-legge 14 agosto 2020 n. 104, inserito in sede di conversione con la legge 13 ottobre 2020, n. 126, ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

emessa a seguito della richiesta di parere da parte del

Comune di Sermide e Felonica (MN)

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 richiesta di parere n. 11836 5/3 del 15.1.2020 del Sindaco del Comune di Sermide e Felonica (MN) – acquisita al protocollo pareri di questa Sezione con il n. 54;

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 n. 55 del 15.10.2020, con la quale il Presidente ha assegnato la richiesta al consigliere Giampiero Maria Gallo, fissando l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta di parere;

dato atto che il collegamento è avvenuto a mezzo della piattaforma "Microsoft Teams";

udito il relatore Consigliere Giampiero Maria Gallo;

PREMESSO IN FATTO

Il Sindaco del Comune di Sermide e Felonica (MN) rappresenta in premessa che nel 2011 l'Ente ha provveduto a costituire una Fondazione (della quale il Sindaco è Presidente e membro del Consiglio di Amministrazione) alla quale sono stati affidati in godimento dei beni immobili di proprietà dell'Ente. L'Ente chiede sia necessario includere la Fondazione nel perimetro del "Gruppo di Amministrazione Pubblica" ai fini del bilancio consolidato dell'Ente.

CONSIDERATO IN DIRITTO

Verifica della ammissibilità della richiesta di parere n. 54 del Comune di Sermide e Felonica (MN)

1. Soggettiva

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla riconducibilità della richiesta proveniente dal Comune di Sermide e Felonica (MN) 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 Sermide e Felonica (MN), 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 richiesta di parere n. 54 del Comune di Sermide e Felonica (MN), in quanto volta all'interpretazione di quali enti ricomprendere nel bilancio consolidato, attiene alla nozione di contabilità pubblica ed è giudicata **oggettivamente ammissibile**.

MERITO

Sull'argomento generale della definizione dell'elenco degli enti, delle aziende e delle società componenti del gruppo amministrazione pubblica da comprendere nel bilancio consolidato, nei termini descritti dal par. 3.1 del Principio contabile di cui all'Allegato 4/4 al d.lgs. 118/2011, la Sezione si è più volte pronunciata, in particolare, con le deliberazioni Lombardia/64/2017/PAR e Lombardia/303/2018/PAR, delle quali si confermano qui le determinazioni.

Giova, in relazione al quesito, ricostruire i principi di diritto rilevanti al riguardo, che dovranno guidare il Comune di Sermide e Felonica (MN) nelle proprie decisioni

nell'ambito della propria discrezionalità. Tra questi, come oggetto di preliminare valutazione, l'art 233 bis del TUEL, che stabilisce l'obbligo di predisporre il bilancio consolidato a carico degli enti locali con popolazione superiore a 5.000 abitanti, lasciando facoltativa tale azione, al di sotto di questa soglia demografica.

Si osserva, come già esposto al punto 3 della deliberazione Lombardia/303/2018/PAR, che lo scopo del bilancio consolidato è quello 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”*; e che, con il consolidamento, si raggiunge l'obiettivo di *“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”*.

Per identificare i soggetti da includere nel bilancio consolidato, secondo quanto stabilito dall'art. 11 bis, comma 3, del d. lgs. 118/2011 *“si considera qualsiasi ente strumentale, azienda, società controllata e partecipata, indipendentemente dalla sua forma giuridica pubblica o privata, anche se le attività che svolge sono dissimili da quelle degli altri componenti del gruppo”*. Tale profilo è ulteriormente esplicitato nel paragrafo 2 del principio contabile contenuto nell'All. 4/4 al d.lgs. 118/2011, dove si legge *“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”*, e nel DM dell'11 agosto 2017, che ricomprende in tale gruppo 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”*.

Nell'ambito degli enti strumentali, inoltre, la distinzione tra *“ente strumentale controllato”* e *“ente strumentale partecipato”*, ai sensi, rispettivamente del c.1 e del c.2 dell'art. 11 ter del d.lgs. 118/2011, si basa sostanzialmente sul grado di controllo esercitato dall'Ente locale sullo specifico organismo strumentale.

In siffatto contesto normativo, la giurisprudenza (si vedano, oltre alle deliberazioni sopra richiamate, anche le 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) propende per l'inclusione delle Fondazioni nel gruppo di amministrazione pubblica.

Occorre, tuttavia, considerare la c.d. “irrelevanza” enunciata dal Principio contabile in argomento (paragrafo 3.1, lett. a) in forma di clausola di carattere generale, per effetto della quale l’elenco degli enti da ricomprendere nel bilancio consolidato può non coincidere con quello degli enti del “gruppo amministrazione pubblica”. Più precisamente, *“ai fini della rappresentazione veritiera e corretta della situazione patrimoniale e finanziaria e del risultato economico del gruppo”*, si può giustificare il non inserimento nel perimetro del consolidamento del bilancio di uno specifico ente del gruppo, qualora esso, con il proprio bilancio, non contribuisca in maniera rilevante alla complessiva posizione patrimoniale ed economico-finanziaria della capogruppo.

P.Q.M.

Nelle considerazioni che precedono è espresso il parere della Sezione.

Così deliberato nella Camera di consiglio da remoto del 4 novembre 2020.

Il Relatore
(Giampiero Maria Gallo)

Il Presidente
(Maria Riolo)

Depositata in Segreteria il
3 dicembre 2020

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