



CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Deliberazione n. 19/2018/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del primo febbraio 2018 composta dai Magistrati:

Dott.ssa	Maria Teresa POLITO	Presidente
Dott.	Luigi GILI	Consigliere
Dott.	Massimo VALERO	Consigliere
Dott.	Mario ALÌ	Consigliere
Dott.	Cristiano BALDI	Primo Referendario
Dott.ssa	Alessandra CUCUZZA	Referendario relatore

Vista la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di **Villastellone** (TO) formulata con nota datata 17.1.2018 e pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali (C.A.L.) del Piemonte in data 19.1.2018, recante un quesito in materia di contabilità pubblica;

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

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

Vista la Legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

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, ed in particolare l'art. 7, comma 8;

Visto l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna seduta;

Udito il relatore, Referendario Dott.ssa Alessandra Cucuzza;

PREMESSO

Con la nota indicata in epigrafe, il Sindaco del Comune di Villastellone ha riferito che l'ente, con delibera n. 11 del 10.11.2017, ha provveduto a individuare il proprio gruppo di amministrazione pubblica (c.d. G.A.P.) e a delimitare il perimetro del consolidamento in vista della redazione del bilancio consolidato dell'esercizio 2017. Nella predetta delibera la società SMAT s.p.a., come riferito nel quesito, è stata inserita nel gruppo di amministrazione pubblica dell'ente in applicazione del punto 3.1 del principio applicato del bilancio armonizzato (allegato 4/4) "perché società in house a prescindere dalla quota di partecipazione". Poiché la società, affidataria della gestione del servizio idrico integrato da parte dell'Autorità d'ambito territoriale ottimale Torino n. 3, sarebbe di contrario avviso, ritenendo di non rientrare nel perimetro del consolidamento, il Comune di Villastellone ha chiesto il parere di questa Sezione, con particolare riguardo all'interpretazione del richiamato punto 3.1 introdotto di recente con D.M. 11.8.2017.

AMMISSIBILITA'

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8, della Legge n. 131 del 2003 che, innovando nel sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, dispone che le regioni, i comuni, le province e le città metropolitane possano chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Con atto del 27 aprile 2004, la Sezione delle Autonomie ha dettato gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, evidenziando, in particolare, i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione.

Preliminarmente occorre dunque valutare l'ammissibilità dell'istanza in oggetto, avendo anche riguardo alle precisazioni fornite dalla Sezione delle Autonomie (delibera 10 marzo 2006, n. 5) e dalle Sezioni Riunite in sede di controllo (delibera 17 novembre 2010, n. 54).

Sotto il profilo soggettivo, la richiesta di parere del Comune di Villastellone è ammissibile in quanto proviene dal sindaco che, in quanto rappresentante dell'ente locale ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L., è l'organo istituzionalmente legittimato a richiederlo, la stessa risulta inoltre inviata tramite il C.A.L. in conformità a quanto dispone la legge.

Sotto il profilo oggettivo, la richiesta di parere, seppure formulata con riferimento ad una specifica problematica concreta, si configura ammissibile limitatamente ai profili, di ordine generale ed astratto, inerenti l'interpretazione della normativa in materia di contabilità pubblica (così come progressivamente delineata dalle richiamate pronunce della Corte dei Conti che si sono susseguite sull'argomento).

Occorre, infatti, rimarcare che il limite della funzione consultiva esclude qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nell'esclusiva competenza dell'autorità che la svolge (cfr. sez. reg. contr. Piemonte 16.1.2014 n. 9 e da ultimo 2.2.2017 n. 24). Pertanto, il quesito viene esaminato da questa Sezione solo in relazione all'interpretazione della disciplina di contabilità pubblica, mentre l'attività di delimitazione del gruppo di amministrazione pubblica del Comune istante, nonché di individuazione del perimetro del consolidamento rimangono nell'esclusivo potere discrezionale dell'ente territoriale.

MERITO

Preliminarmente occorre evidenziare come, ai fini della redazione del bilancio consolidato, quale strumento informativo finalizzato a fornire una chiara ed esaustiva rappresentazione dell'unica entità economica "gruppo", a prescindere dalle sue articolazioni organizzative, le amministrazioni pubbliche sono chiamate ad effettuare un'attività preliminare che richiede la predisposizione di due elenchi distinti: quello degli organismi, enti e società facenti parte del gruppo amministrazione pubblica e quello degli organismi, enti e società che, facenti parte del gruppo, sono compresi anche nel perimetro del consolidamento. Non tutte le entità comprese nel primo elenco, infatti, confluiscono anche nel secondo, dovendo essere escluse dal consolidamento tutte quelle componenti del gruppo considerate irrilevanti o per le quali risulta impossibile reperire le informazioni necessarie al consolidamento in tempi ragionevoli e senza spese sproporzionate (in tal senso punto 3.1. del principio applicato del bilancio consolidato, allegato 4/4 al d.lgs. 118/2011).

Dalla lettura coordinata degli articoli 11 bis e seguenti del d.lgs. 118/2011 e dell'allegato 4/4 del medesimo d.lgs. 118/2011, si ricava che il gruppo amministrazione pubblica comprende: organismi strumentali (in quanto dotati di autonomia contabile, ma privi di autonoma personalità giuridica rispetto all'amministrazione pubblica), enti strumentali (in quanto dotati di autonoma personalità giuridica), sia controllati che partecipati, ed, infine, società, sia controllate che partecipate.

Quanto a queste ultime, nel paragrafo 2, punto 3.2. dell'allegato 4/4, già richiamato, si specifica che appartengono al gruppo le "società partecipate dell'amministrazione pubblica capogruppo, costituite dalle società a totale partecipazione pubblica affidatarie dirette di servizi pubblici locali della regione o dell'ente locale indipendentemente dalla quota di partecipazione".

La norma, pertanto, fa rientrare nel gruppo amministrazione pubblica tutte le partecipazioni detenute dalla regione o dall'ente locale, a prescindere dalla consistenza di tale partecipazione, nel caso in cui la società partecipata sia una società a partecipazione pubblica totalitaria che risulti affidataria diretta di un servizio pubblico locale.

L'ente territoriale, redatto sulla base di tali parametri l'elenco degli organismi, enti e società che compongono il gruppo amministrazione pubblica, deve successivamente procedere ad una valutazione discrezionale "di rilevanza e significatività" (in tal senso Sezione autonomie Corte dei Conti n. 09/SEZAUT/2016/INPR) per selezionare, all'interno del gruppo, quelle entità che confluiscono nel perimetro del consolidamento. Come evidenziato dalla Sezione delle autonomie della Corte dei Conti nella delibera richiamata, l'applicazione dei soli criteri numerici di rilevanza individuati dal principio contabile di cui all'allegato 4/4 determina il rischio "*dell'esclusione dall'area di consolidamento di un gran numero di società, tra cui proprio quelle che godono di affidamenti in house e che, comunque, ricavano dal pubblico le risorse per il proprio sostentamento (cfr. C. conti, sez. Puglia, deliberazione n. 66/2016/PRSP)*" (Sezione autonomie Corte dei Conti n. 09/SEZAUT/2016/INPR). Per contrastare tale eventualità il principio contabile, pur prevedendo delle soglie numeriche di rilevanza, consente alle regioni e agli enti locali di effettuare una valutazione discrezionale di significatività al fine di inserire nel bilancio consolidato anche enti o società del gruppo che, in base al solo criterio quantitativo, sarebbero stati esclusi. Inoltre, a questi stessi fini, il D.M. del Ministero dell'economia e delle finanze datato 11.8.2017, nell'aggiornare gli allegati del d.lgs. 118/2011, oltre ad intervenire sulle soglie numeriche di rilevanza, ha introdotto al paragrafo 3 dell'allegato 4/4 l'espressa previsione che "*a decorrere dall'esercizio 2017 sono considerati rilevanti gli enti e le società totalmente partecipati dalla capogruppo, le società in house e gli enti partecipati titolari di affidamento diretto da parte dei componenti del gruppo, a prescindere dalla quota di partecipazione*". Pertanto, a decorrere dal bilancio consolidato relativo all'esercizio 2017, sulla base della novella normativa, confluiscono nel perimetro del consolidamento: le società

totalmente partecipate dalla capogruppo e, a prescindere da ogni criterio numerico e da ogni soglia di partecipazione, le società in house e gli enti partecipati destinatari di un affidamento diretto da parte dei componenti del gruppo. Tale ampliamento del perimetro del consolidamento si fonda su una valutazione legale di rilevanza, che si discosta dai criteri quantitativi e si ricollega alla natura di società in house o di ente comunque destinatario di un affidamento diretto e, dunque, all'origine pubblica delle risorse gestite dalla società o dall'ente.

Ne deriva, pertanto, che se una regione o un ente locale detengono una partecipazione, anche infinitesimale, in una società che abbia i caratteri della società in house o in un ente che sia comunque destinatario di un affidamento diretto da parte dei componenti del gruppo, tali soggetti non solo confluiscono nel gruppo amministrazione pubblica, ma rientrano anche nel perimetro del consolidamento.

Peraltro ciò vale anche nel caso in cui l'affidamento diretto non sia stato effettuato dall'ente locale direttamente, ma da un ente strumentale dallo stesso partecipato (quale poteva configurarsi, ad esempio, un'autorità di ambito territoriale ottimale ai fini dell'affidamento della gestione del servizio idrico integrato), in quanto gli enti strumentali partecipati dagli enti locali rientrano, in base alle norme di cui al paragrafo 2 dell'allegato 4/4, così come modificate dal d.m. 11.8.2017, nel gruppo amministrazione pubblica.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per il Piemonte rende il parere nei termini suindicati. Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria al Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Piemonte ed all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta. Così deliberato in Torino nella camera di consiglio del primo febbraio 2018.

Il Relatore

F.to Dott.ssa Alessandra Cucuzza

Il Presidente

F.to Dott.ssa Maria Teresa Polito

Depositato in Segreteria il 02/02/2018

Il Funzionario Preposto

F.to Funz. Nicola Mendozza