



Deliberazione n.6/2019/PAR

REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE DI CONTROLLO PER LA REGIONE VALLE D'AOSTA/VALLÉE D'AOSTE

Collegio n. 1

composta dai magistrati:

Giuseppe Aloisio presidente

Nicola Benedizione consigliere

Fabrizio Gentile consigliere

Franco Vietti consigliere relatore

nell'adunanza in camera di consiglio del 25 luglio 2019;

visto il t.u. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

vista la l. 21 marzo 1953, n. 161;

vista la l. 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni;

visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione 16 giugno 2000, n. 14, modificato con deliberazioni 3 luglio 2003, n. 2, e 17 dicembre 2004, n. 1, nonché con deliberazione del Consiglio di presidenza 19 giugno 2008, n. 229;

vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

visto il d.lgs. 5 ottobre 2010, n. 179 (Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste),
concernente l'istituzione di una Sezione di controllo della Corte dei

conti in Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste;

richiamato il "Protocollo sulle attività di collaborazione fra la Sezione regionale di controllo, la Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e il

Consiglio permanente degli Enti locali", sottoscritto il 6 aprile 2012 e, in particolare, l'art. 4 concernente l'attività consultiva;

vista la nota 15 maggio 2017, prot. n. 167, con la quale il Presidente della Sezione ha fissato i criteri sulla formulazione delle richieste di parere e sul relativo procedimento;

vista la richiesta di motivato avviso formulato dal Presidente del Consiglio permanente degli enti locali con nota del 28 febbraio 2019, prot. n. 153, in merito alla documentazione da trasmettere alla Sezione regionale di controllo ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. n. 175/2016;

vista l'ordinanza 30 maggio 2019, n. 5, con la quale il Presidente della Sezione ha assegnato la predisposizione del suddetto parere al consigliere Franco Vietti;

vista l'ordinanza 18 giugno 2019, n. 8, con la quale il Presidente della Sezione ha convocato l'odierna adunanza, al fine di deliberare in ordine al richiesto parere;

udito il relatore, consigliere Franco Vietti.

FATTO

Il Presidente del Consiglio permanente degli enti locali, con nota del 28 febbraio 2019, prot. n. 153, ha formulato una richiesta di motivato avviso della Sezione in merito alla documentazione che deve essere trasmessa a quest'Organo di controllo, unitamente alla deliberazione

di approvazione della revisione ordinaria delle partecipazioni detenute direttamente o indirettamente dai comuni, di cui all'art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 175/2016. In particolare, viene richiesto se debbano essere inviate le schede predisposte dagli enti sui modelli resi disponibili dal Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'economia e finanze, nell'apposito applicativo denominato "*Partecipazioni*", ovvero se debba essere utilizzato il modello allegato alla deliberazione della Sezione delle autonomie della Corte dei conti n. 22/SEZAUT/2018/INPR, precisando, in questo secondo caso, le modalità di calcolo del fatturato.

DIRITTO

Ammissibilità soggettiva ed oggettiva

Preliminarmente all'esame del merito della richiesta di parere, occorre verificare se la stessa presenti 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 dei quesiti alla materia della contabilità pubblica e la rispondenza degli stessi a problematiche generali e astratte, e non già a casi specifici, in ottemperanza a quanto espressamente previsto dalla legge.

1. Nel caso in esame, la richiesta di parere risulta ammissibile sotto il profilo soggettivo, in quanto formulata dal Presidente del Consiglio permanente degli enti locali (CPEL) della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, quale ente espressamente ricompreso tra i destinatari della funzione consultiva della Sezione nell'art. 4 del

Protocollo richiamato in epigrafe.

2. Quanto al profilo oggettivo, occorre considerare che il decreto istitutivo della Sezione attribuisce a questa il compito di pronunciare, nei confronti delle amministrazioni interessate, “motivati avvisi nelle materie di contabilità pubblica” (art. 1, comma 5, d.lgs. 5 ottobre 2010, n. 179).

Allo scopo di individuare i limiti di tale funzione consultiva, è opportuno richiamare le linee fondamentali della nozione di “contabilità pubblica” tracciate dalle Sezioni riunite della Corte dei conti nella deliberazione del 17 novembre 2010, n. 54. Le Sezioni riunite hanno affermato che “il concetto di contabilità pubblica – di cui l’istituto del bilancio rappresenta l’aspetto principale – consiste nel sistema di principi e di norme che regolano l’attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici” e che tale nozione consente di mettere in luce sia “la distinzione tra attività di gestione e attività di amministrazione”, sia la “autonomia del procedimento contabile rispetto a quello amministrativo”.

Allo stesso scopo giova, inoltre, rammentare quanto ritenuto da questa Sezione – in considerazione della peculiare disciplina del citato d.lgs. n. 179/2010 – in ordine alla riferibilità della nozione di “contabilità pubblica” ai temi e agli argomenti che ordinariamente costituiscono (o possono costituire) oggetto di controllo da parte della Sezione (v., *ex multis*, deliberazione 18 settembre 2013, n. 17).

Occorre, ancora, considerare quanto evidenziato dalla Sezione delle autonomie nella deliberazione 17 febbraio 2006, n. 5 (e

recentemente ribadito nella deliberazione 19 febbraio 2014, n. 3): *“le richieste di parere non possono concernere l'adozione di specifici atti di gestione, né inerire ad attività già espletate, ma devono avere ad oggetto questioni di carattere generale, non potendo in alcun caso l'attività consultiva della Corte concretarsi in una partecipazione all'amministrazione attiva o in una sua approvazione”*.

Infine, sempre in relazione al profilo oggettivo, corre l'obbligo di richiamare la nota 15 maggio 2017, prot. n.167, del Presidente di questa Sezione, in materia di richiesta di motivato avviso, con la quale, in adesione alle linee fondamentali tracciate in argomento e sopra richiamate, è stata espressamente evidenziata l'esigenza che ogni richiesta di parere contenga l'attestazione dell'“*assenza:*

- *di provvedimenti già adottati dall'Amministrazione, non essendo consentita la verifica ex post della loro regolarità o legittimità, né l'ingerenza del giudice contabile nell'attività di amministrazione attiva;*
- *di dirette o potenziali commistioni con le funzioni di controllo e giurisdizionali esercitare dalla Corte dei conti;*
- *d'interferenze con procedimenti giurisdizionali civili, amministrativi o penali;*
- *di richiesta di analogo parere ad altra autorità od organismo pubblico”*.

Nel caso in esame, la Sezione valuta *in primis* che la richiesta di parere riguarda il tema della revisione ordinaria delle partecipazioni, strettamente correlato all'esigenza di razionalizzare e contenere la

finanza pubblica e oggetto di controllo da parte delle competenti sezioni della Corte dei conti: in ragione di ciò, ne è accertata la riconduzione della materia alla contabilità pubblica. In secondo luogo, la richiesta avanzata interessa una questione connessa al corretto rispetto degli adempimenti di cui al D.lgs. n. 175/2016, richiedendo al riguardo la definizione di una posizione univoca e certa di natura generale e trasversale a tutti gli Enti locali della Valle d'Aosta. Di conseguenza, pur essendo la richiesta in esame sprovvista dell'attestazione sopramenzionata, questa Sezione, nel richiamare i soggetti legittimati ad assicurare in futuro l'adempimento sopra indicato, ritiene, con riferimento al caso di specie, che la mancata attestazione non ne precluda l'esame, in quanto, come sopra evidenziato, ricorrono i presupposti essenziali per accertarne l'ammissibilità anche sotto il profilo oggettivo.

MERITO

1. Passando al merito, il procedimento di razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche è disciplinato all'art. 20 del d.lgs. n. 175/2016 (di seguito anche TUSP), il quale, al comma 1, statuisce l'obbligo in capo alle amministrazioni pubbliche di effettuare annualmente, con proprio provvedimento, un'analisi dell'assetto complessivo delle società in cui detengono partecipazioni, dirette o indirette (c.d. "revisione ordinaria").

I piani di razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche, corredati da apposita relazione tecnica, sono adottati qualora, all'esito dell'analisi effettuata ai sensi del citato comma 1, vengano in

rilievo le fattispecie di cui al comma 2, lettere da a) a g), dell'art. 20 del TUSP.

Il legislatore ha previsto, inoltre, appositi oneri informativi per tutti i soggetti interessati, disponendo al comma 3 dell'art. 20 del d.lgs. 175/2016 quanto segue: *“I provvedimenti di cui ai commi 1 e 2 sono adottati entro il 31 dicembre di ogni anno e sono trasmessi con le modalità di cui all'art. 17 del decreto-legge n. 90 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge di conversione 11 agosto 2014, n. 114 e rese disponibili alla struttura di cui all'art. 15 e alla sezione di controllo della Corte dei conti competente ai sensi dell'art. 5, comma 4”.*

In relazione alla formalizzazione degli adempimenti sopra menzionati e ai contenuti degli atti da trasmettere, il TUSP, fatto salvo il disposto di cui all'art. 15, comma 4 (che lascia alla citata struttura del MEF ogni valutazione in ordine alle modalità e ai termini entro i quali inviare gli atti), non contiene alcuna disposizione di dettaglio. Di conseguenza, resta materia lasciata ad autonome valutazioni di ordine organizzativo/funzionale dei soggetti dotati della competenza attribuita *ex lege* in ordine alle verifiche da porre in essere, la cui natura è stata puntualmente precisata dalla Sezione autonomie nella relazione concernente *“Gli organismi partecipati dagli Enti territoriali – Relazione 2018”*, approvata con deliberazione 23/SEZ/AUT/2018/FRG: *“Dal controllo esterno della Corte dei conti sul sistema delle esternalizzazioni, incentrato sulla verifica dell'impatto delle relative gestioni sui bilanci degli enti*

partecipanti/controllanti, si differenziano i poteri di indirizzo, controllo e monitoraggio sull'attuazione del d.lgs. n. 175/2016, di cui all'art. 15 dello stesso decreto, esercitati da una struttura individuata all'interno del Ministero dell'economia e delle finanze. Tale funzione è intesa a promuovere le migliori pratiche presso le società a partecipazione pubblica, con attribuzione di poteri ispettivi e facoltà di fornire chiarimenti e direttive anche in merito alle regole sulla separazione contabile e sulla trasparenza."

Chiarita la differente natura della funzione svolta dalla struttura del MEF e dalle competenti sezioni della Corte dei conti, occorre evidenziare che, in relazione alle predette prescrizioni del TUSP, a seguito della sottoscrizione, in data 25 maggio 2016, del "Protocollo di intesa per l'acquisizione unitaria dei dati anagrafici e contabili relativi agli organismi partecipati e successivo invio ai sistemi conoscitivi della Corte dei conti", tra il Ministero dell'economia e delle finanze e la Corte dei conti, sono state adottate, in data 21 novembre 2018, specifiche "Linee guida Dipartimento del tesoro – Corte dei conti" concernenti "Revisione periodica delle partecipazioni pubbliche, art. 20 d.lgs. n. 175/2016. Censimento annuale delle partecipazioni pubbliche art. 17 D.L. n. 90/2014". Le richiamate Linee guida, all'allegato n. 3, precisano che "Il presente documento definisce:

- 1. il formato del provvedimento di razionalizzazione periodica adottato ai sensi dell'art. 20, comma 1, del TUSP, che le pubbliche amministrazioni possono utilizzare per rendere il*

citato provvedimento completo e di agevole comprensione;

2. lo standard del set di informazioni riferibili alla singola società oggetto di analisi nel quadro degli adempimenti prescritti dal TUSP'.

Tali Linee guida, condivise tra il MEF e la Corte dei conti, definiscono pertanto apposite schede – riferite alla singola partecipata – che sostanziano il provvedimento da adottare ai sensi dell'art. 20, comma 1, del TUSP. Al riguardo, il citato documento contiene, alla pag. 3, il riferimento seguente: *“Si rammenta che, a seguito della sottoscrizione del protocollo di intesa, nel maggio 2016, tra il Ministero dell'Economia e delle Finanze e il Presidente della Corte dei conti, le informazioni raccolte dal Dipartimento del tesoro sono utilizzate anche dalla Corte dei conti per le proprie attività istituzionali di referto e controllo”.*

La Sezione delle autonomie, con deliberazione 21 dicembre 2018, n. 22, ha adottato apposite *“Linee di indirizzo per la revisione ordinaria delle partecipazioni, con annesso il modello standard di atto di ricognizione e relativi esiti, per il corretto adempimento, da parte degli enti territoriali, delle disposizioni di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 175/2016”.* Tale atto si pone in continuità logico-sistematica con la precedente deliberazione 21 luglio 2017, n. 19, adottata dalla stessa Sezione con riferimento alle *“Linee di indirizzo per la revisione straordinaria delle partecipazioni ai sensi dell'art. 24 del d.lgs. n. 175/2016”*, con la quale è stato, tra l'altro, definito il modello *standard* contenente le informazioni da trasmettere alle competenti sezioni

della Corte dei conti.

L'adozione di modelli *standard* da parte della Sezione delle autonomie, come bene specificato nella sopra richiamata deliberazione 19/SEZAUT2017/INPR, persegue non solo finalità di semplificazione degli adempimenti posti a carico degli Enti locali ma è anche preordinata ad agevolare la compilazione dell'applicativo "*Partecipazioni*" del Dipartimento del Tesoro, in quanto i set delle informazioni richieste, seppur strutturati in modo diverso, sono sostanzialmente di analogo ordine, sia qualitativo sia quantitativo. Appare, pertanto, evidente che, ancorché "*suggerito*" e, dunque, sprovvisto del carattere della tassatività, il modello da allegare agli atti deliberativi degli Enti locali e da inviare a questa Sezione sia quello "*standard*" di atto di ricognizione all'uopo predisposto dalla Sezione delle autonomie, proprio al fine di agevolare l'attività di controllo di stretta competenza della Corte dei conti.

Dal quadro di riferimento così ricostruito, è possibile affermare che il procedimento logico correlato all'assolvimento degli obblighi informativi posti in capo all'ente territoriale in materia di revisione periodica delle partecipazioni (al pari di quella straordinaria, già conclusa) dovrebbe prevedere dapprima la compilazione del modello *standard* approvato dalla Sezione delle autonomie e successivamente le schede contenute nell'applicativo "*Partecipazioni*" del Dipartimento del tesoro (in quanto il primo si configura come ausilio alla compilazione delle seconde).

Ciò posto, occorre nel contempo considerare che se la deliberazione

concernente le Linee di indirizzo per la revisione straordinaria è intervenuta due mesi prima della scadenza del termine previsto per l'adozione da parte degli enti territoriali dei prescritti atti deliberativi (21 luglio 2017 vs 30 settembre 2017), quella relativa alle Linee di indirizzo per la revisione periodica è stata adottata il 21 dicembre 2018, data estremamente ravvicinata al termine del 31 dicembre 2018, con un'ulteriore modifica apportata all'allegato modello in data 31 dicembre 2018. Alla luce di tale oggettività dei dati, è possibile rilevare un'obiettiva difficoltà da parte degli enti territoriali di rispettare il termine di legge del 31 dicembre 2018 allegando agli atti deliberativi il modello *standard* approvato dalla Sezione delle autonomie. Conclusivamente, e tenuto altresì conto che il termine per inviare gli atti alle competenti Sezioni di controllo della Corte dei conti è ampiamente decorso (31 marzo 2019, così stabilito dalla Sezione autonomie con la citata deliberazione n. 18/2018), limitatamente all'anno di competenza è da ritenersi assolto l'adempimento normativamente previsto anche mediante l'invio delle schede predisposte sui modelli resi disponibili dal Dipartimento del Tesoro nell'applicativo "*Partecipazioni*". Peraltro, tale orientamento riflette quanto già posto in essere da questa Sezione all'atto dell'esame della revisione straordinaria ex art. 24 del d.lgs. n. 175/2016 (cfr. deliberazione n. 12/2018/VSGO), laddove, pur in presenza di un modello *standard* approvato dalla Sezione autonomie con la citata deliberazione 19/SEZAUT2017/INPR, veniva accertato, procedendo comunque alla refertazione, quanto segue: "*Quanto alle modalità di*

formalizzazione dell'adempimento, la Sezione rileva che 54 degli 83 enti scrutinati hanno utilizzato, allegandolo al provvedimento di approvazione della revisione, il modello standard di cui alle linee guida approvate, con la deliberazione n. 19/2017, dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti; altri 14 enti hanno, invece, allegato le schede dell'applicativo Partecipazioni del Dipartimento del tesoro (<https://portaletesoro.mef.gov.it>); 10 hanno optato per la compilazione di entrambi i citati modelli e, infine, 5 enti hanno ritenuto di non produrre alcun allegato al provvedimento".

2. Con riferimento alle modalità di calcolo del fatturato delle società partecipate dagli enti relativo all'ultimo triennio, occorre precisare che il perimetro della nozione di "fatturato", espressamente indicato all'art. 20, comma 2, lettera d), del d.lgs. n. 175/2016, è già stato oggetto di puntuale valutazione da parte della Sezione di controllo della Corte dei conti per l'Emilia Romagna, con deliberazione 28 marzo 2017, n. 58, specie in relazione all'art. 2425 del codice civile: *"si ritiene che il termine fatturato utilizzato dal legislatore nell'art. 20 del t.u. n. 175/2016 debba essere inteso quale ammontare complessivo dei ricavi da vendite e da prestazioni di servizio realizzati nell'esercizio, integrati da altri ricavi e proventi conseguiti e al netto delle relative rettifiche".* Si tratta, in sostanza, della grandezza risultante dai dati considerati nei nn. 1 e 5 della lettera A) dell'art. 2425 del cod. civ. che, in contrapposizione ai costi dell'attività tipica (costi di produzione, spese commerciali, amministrative e generali), consente di determinare il risultato della gestione caratteristica

dell'impresa". Tale esito deliberativo in ordine alla nozione di fatturato, che si differenzia sostanzialmente dal "*valore della produzione*", di cui all'intera lettera A dell'art. 2425 cod.civ., e dal "*volume d'affari ai fini dell'IVA*", ex art. 20 del D.P.R. n. 633/1972, è pienamente condiviso da questa Sezione, in quanto più aderente alla *ratio legis* della disciplina in argomento, la cui finalità è di indurre le pubbliche amministrazioni ad effettuare operazioni di razionalizzazione delle partecipate che presentino ridotte dimensioni economiche. Peraltro, il predetto orientamento trova pratica attuazione nelle summenzionate "*Linee guida Dipartimento del tesoro – Corte dei conti*" le quali, al fine di consentire l'omogenea applicazione dell'art. 20, comma 2, lett. d) del TUSP, prevedono, al punto 4.1, appositi approfondimenti tecnici in ordine alle modalità di calcolo del fatturato, suddivise in differenti tipologie di attività riferite all'area ordinaria della gestione aziendale di ciascuna società partecipata, e articolate come segue:

- Attività produttive di beni e servizi;
- Attività consistenti nell'assunzione di partecipazioni in società esercenti attività diversa da quella creditizia e finanziaria (Holding);
- Attività finanziarie;
- Attività assicurative;
- Attività di promozione e sviluppo di progetti di ricerca finanziati (Distretti tecnologici).

Per ciò che concerne la tipologia di attività rubricata "*Attività*"

produttive di beni e servizi”, che rappresenta la fattispecie più ricorrente in relazione alle partecipazioni degli Enti locali della Regione Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste, le Linee guida indicano quali siano le voci di conto economico rilevanti (ex art. 2425 codice civile) per la determinazione del fatturato:

A1) Ricavi dalle vendite e dalle prestazioni;

A5) Altri ricavi e proventi (Qualora in tale voce siano inclusi contributi in conto esercizio, nel provvedimento occorrerà fornire adeguata illustrazione della natura di tali poste e le motivazioni giuridiche alla base dell’inclusione).

Di conseguenza, nel modello *standard* approvato dalla Sezione delle autonomie, al punto 03, titolato “*Requisiti testo unico delle società a partecipazione pubblica*”, il fatturato, relativo alla tipologia di attività rubricata “*Attività produttive di beni e servizi*”, deve essere indicato considerando esclusivamente le voci del conto economico di cui ai nn. A1) e A5). Nell’apposito riquadro della medesima sezione, rubricato “*Indicare le motivazioni della sussistenza o meno delle condizioni di cui ai punti precedenti*”, dovranno essere eventualmente fornite le precisazioni concernenti i contributi in conto esercizio come sopra riportate.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste esprime il parere richiesto dal Presidente del Consiglio permanente degli enti locali della Regione Valle d’Aosta, con nota 28 febbraio 2019, prot. n.153, nei termini di cui in

motivazione.

Dispone che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, al Presidente del Consiglio permanente degli enti locali della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste. Dispone, altresì, la trasmissione al Presidente della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste.

Così deliberato in Aosta, nella camera di consiglio del 25 luglio 2019.

Il relatore
(Franco Vietti)

Il Presidente
(Giuseppe Aloisio)

Depositato in segreteria il 31 luglio 2019

Il funzionario
(Debora Marina Marra)