



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO

Nell'Adunanza del 21 gennaio 2011

composta dai magistrati

dott. Vittorio ZAMBRANO	Presidente;
dott. Rosario SCALIA	Consigliere;
dott. Francesco ALFONSO	Consigliere;
dott. Angelo FERRARO	Consigliere;
dott.ssa Maria Luisa ROMANO	Consigliere;
dott.ssa Carmela MIRABELLA	Consigliere relatore;
dott. Gianluca BRAGHÒ	Referendario;

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 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;

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;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite n. 14/CONTR./2000, contenente il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti e s.m.i.;

VISTA la nota, acquisita al prot. n. 5702 l'11 ottobre 2010, con la quale il Sindaco del Comune di Zagarolo (Roma) ha inoltrato richiesta di parere a questa Sezione, ai sensi dell'art. 7, comma 8, L. n. 131/2003;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 1/2011 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per il giorno 21 gennaio 2011;

UDITO nella Camera di consiglio il relatore, Consigliere Carmela Mirabella;

PREMESSO

Il Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali del Lazio, con nota n. 118/2010 del 16 settembre 2010, ha trasmesso a questa Sezione la richiesta di parere del Sindaco del Comune di Zagarolo in merito al sistema contabile applicabile alla gestione dell'Istituzione Palazzo Rospigliosi.

Nella richiesta il Sindaco ha precisato che "l'istituzione sta adottando un sistema contabile semplificato, con tenuta della sola contabilità finanziaria con modalità analoghe al sistema contabile degli enti locali. A fine esercizio viene redatto il conto del bilancio e, attraverso la conciliazione dei valori e altre rilevazioni integrative, il conto economico e il conto del patrimonio".

CONSIDERATO

L'esercizio della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, è subordinato alla verifica preliminare in ordine alla

sussistenza di precisi presupposti di ammissibilità, sia in termini soggettivi (legittimazione dell'organo richiedente) che oggettivi (attinenza dei quesiti alla materia della contabilità pubblica).

Sotto il profilo soggettivo la richiesta è da ritenere ammissibile, in quanto presentata dal Sindaco, legittimato a rappresentare l'ente verso l'esterno nella sua qualità di vertice politico-amministrativo, tramite il Consiglio delle Autonomie, così come disposto dall'art. 7 sopra richiamato.

Quanto all'ammissibilità oggettiva, per orientamento consolidato, l'inerenza del quesito a materia di contabilità pubblica, nel contesto sistematico in cui l'art. 7, comma 8 è inserito, va correttamente intesa in senso tecnico e ristretto, così come meglio precisato in numerose delibere già adottate da questa Sezione nell'esercizio della funzione consultiva alle quali, per brevità, si rinvia (cfr., tra le altre, deliberazione n. 9/2009).

Nella nozione della "materia di contabilità pubblica" così definita, questa Sezione ritiene che rientri il sistema contabile dell'istituzione, organismo dell'ente pubblico territoriale, considerando di conseguenza oggettivamente ammissibile la richiesta.

Nel merito è da rilevare anzitutto che l'affidamento alle istituzioni e alle aziende speciali costituisce una frequente modalità di gestione dei servizi pubblici locali privi di rilevanza economica, secondo quanto previsto dall'art. 113 bis del D. Lgs. n. 267/2000.

È da precisare tuttavia che, pur possedendo entrambi una valenza strumentale rispetto all'Ente locale, l'istituzione si differenzia dall'azienda per un collegamento più stretto ed intenso con l'ente locale.

L'istituzione non dispone, infatti, di personalità giuridica né di autonomia imprenditoriale e statutaria e il relativo ordinamento e funzionamento sono disciplinati dallo statuto e dai regolamenti dell'ente da cui dipende.

Invero non si tratta di un soggetto diverso rispetto all'Ente, quanto di una sua articolazione dotata di autonomia gestionale che l'Ente medesimo sceglie di costituire per meglio gestire alcuni servizi privi di rilevanza economica.

Proprio la separazione di tale articolazione dall'organizzazione dell'Ente giustifica il suo assoggettamento ad una disciplina in parte diversa rispetto a quella dell'Ente locale.

In tal senso l'art. 114 TUEL, pur marcando le differenze tra azienda e istituzione, ha dettato alcuni principi generali validi per l'una e per l'altra i quali, condizionando l'autonomia statutaria dell'azienda e quella regolamentare del Comune, rimandano ad una disciplina omogenea dell'ordinamento contabile di tali organismi.

I medesimi criteri di efficacia, efficienza ed economicità devono peraltro informare la relativa attività e il pareggio di bilancio costituisce un obbligo da perseguire, per entrambi, attraverso l'equilibrio dei costi e dei ricavi, compresi i trasferimenti.

Sia rispetto alle aziende che alle istituzioni, inoltre, l'ente locale conferisce il capitale di dotazione, determina le finalità e gli indirizzi, approva gli atti fondamentali, esercita la vigilanza, verifica i risultati della gestione e provvede alla copertura degli eventuali costi sociali.

Gli atti fondamentali la cui approvazione spetta all'ente locale sono inoltre individuati dal comma 8 dell'art. 114 unitamente per aziende e istituzioni: *a)* il piano-programma, comprendente un contratto di servizio che disciplini i rapporti tra ente locale ed azienda speciale; *b)* i bilanci economici di previsione pluriennale ed annuale; *c)* il conto consuntivo; *d)* il bilancio di esercizio.

Nella direzione di un ordinamento omogeneo per aziende e istituzioni è orientato anche il D.M. 26 aprile 1995, con il quale il Ministero del Tesoro, nel determinare lo schema tipo di bilancio di esercizio delle Aziende di servizi dipendenti dagli enti territoriali (sulla base di quanto allora stabilito dall'art. 25, quarto comma, della legge n. 468/1978), ha esteso il medesimo schema anche alle Istituzioni, attribuendo agli strumenti contabili di entrambi gli organismi una connotazione tipicamente economica.

A tale conclusione il Ministero è pervenuto sulla base della considerazione che le istituzioni, in quanto tenute ad informare la loro attività a criteri di efficacia, efficienza ed economicità e soggette all'obbligo del pareggio del bilancio da perseguire attraverso l'equilibrio dei costi e dei ricavi, sono assimilabili alle aziende speciali.

L'estensione alle istituzioni (con gli adattamenti eventualmente necessari) dello schema di bilancio previsto per le aziende speciali è finalizzata ad assicurare il consolidamento dei conti pubblici e a garantire un'omogenea disciplina contabile.

Ad avviso di questa Sezione, non risulta in linea con le considerazioni sopra riportate un "sistema contabile semplificato, con

tenuta della sola contabilità finanziaria, con modalità analoghe al sistema contabile degli Enti locali”, secondo quanto dichiarato dal Sindaco nella richiesta di parere.

La redazione del “conto del bilancio finanziario e, attraverso la conciliazione dei valori e altre rilevazioni integrative, del conto economico e del patrimonio” non soddisfa, infatti, le esigenze soddisfatte invece dalla contabilità economica, finalizzata a consentire una gestione autonoma dei servizi che l'Amministrazione ha voluto assegnare all'Istituzione, improntata ai criteri di efficacia, efficienza ed economicità.

La contabilità dell'Istituzione deve, da una parte, essere costituita quale una contabilità effettivamente separata rispetto a quella dell'Ente, il quale non può ad essa cedere poteri di accertamento e riscossione di entrate del proprio bilancio (come sembrerebbe consentito dall'atto costitutivo dell'Istituzione, allegato alla richiesta di parere) e, dall'altra parte, le operazioni che riguardano l'istituzione devono essere suscettibili di essere ricondotte alle grandezze del sistema di bilancio dell'ente, in modo da rispettare in modo sostanziale il principio dell'universalità nella prospettiva del consolidamento dei conti (in tal senso i principi contabili postulati, punti 42 e 43, dell'Osservatorio sulla finanza e contabilità degli Enti locali).

P.Q.M.

nelle sopra esposte considerazioni è il parere di questa Sezione.

La presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del Dirigente del Servizio di supporto, all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deciso in Roma, nell'adunanza del 21 gennaio 2011.

Il Magistrato Relatore

f.to (Carmela MIRABELLA)

Il Presidente

f.to (Vittorio ZAMBRANO)

Depositata in Segreteria il 21 gennaio 2011

Il Direttore del Servizio di Supporto

f.to dott.ssa Chiara Samarelli