

# STUDIO LEGALE NICODEMO

AVV. GIOVANNI FRANCESCO NICODEMO

DOTTORE DI RICERCA IN DIRITTO AMMINISTRATIVO

spett.le  
F.I.C.E.I.  
Federazione Italiana Consorzi  
ed Enti di Industrializzazione  
Via Uffici del Vicario 49  
00186 ROMA

Li, 28.09.2017

**Oggetto:** Parere- Bilancio consolidato e Enti strumentali. Nota del Consorzio ASI Foggia del 12.09.2017 e del Consorzio per lo Sviluppo Industriale della Valle del Biferno - 22.09.2017.

Spett.le FICEI,

**in riscontro alla Vostra del 25 settembre c.a. riferita alle richieste di parere emarginate in oggetto e riguardanti la astratta qualificazione dei Consorzi di sviluppo industriale come Enti strumentali controllati o partecipati dagli Enti Locali con specifico riferimento alla applicazione delle disposizioni previste dal d.lgs. 118 del 2011, ed in particolare circa la astratta possibilità che i Consorzi in parola possano annoverarsi tra gli Enti da comprendere nel "Gruppo Amministrazione Pubblica" al fine di redigere il bilancio consolidato in questa sede si formulano le seguenti osservazioni.**

\*

Preliminarmente deve essere valutato se in via generale ed astratta ovvero in via aprioristica è possibile addivenire alla esclusione dei Consorzi di Sviluppo Industriale dal novero dei soggetti astrattamente enucleabili nel Gruppo Amministrazione Pubblica ai fini della formazione del bilancio consolidato.

Tale valutazione preliminare deve essere svolta facendo esclusivo riferimento al *corpus* normativo recato nel d.lgs. 118 del 2011 posto che in esso è stabilita l'ambito di applicazione soggettivo della disciplina senza rinvii ad altre leggi.

VIA TIBULLO, 10 - 00193 - ROMA C/O AVV. ANTONIO NICODEMO

VIA ROCCO SCOTELLARO, 155 - 85044 LAURIA (PZ) TEL. FAX. 0973.823.770

E.MAIL: [AVVOCATOGIOVANNINICODEMO@GMAIL.COM](mailto:AVVOCATOGIOVANNINICODEMO@GMAIL.COM) - PEC: [NICODEMO.GIOVANNIFRANCESCO@CERTAVVOCATILAG.IT](mailto:NICODEMO.GIOVANNIFRANCESCO@CERTAVVOCATILAG.IT)  
COD. FISC. NCD GNN 83P04 E 919 T - PART. IVA 01782330763 - ASS. PROF. ASSIMOCO - N. POLIZZA 955714522100025

# STUDIO LEGALE NICODEMO

AVV. GIOVANNI FRANCESCO NICODEMO

DOTTORE DI RICERCA IN DIRITTO AMMINISTRATIVO

In tal senso deve evidenziarsi che non v'è una espressa esclusione legislativa né ciò è pacificamente ricavabile dall'interpretazione della normativa di seguito evocata applicando i canoni interpretativi fissati dall'articolo 12 delle pre leggi.

*Indi per cui* i Consorzi di Sviluppo industriale non possono *a priori* intendersi come soggetti pubblici esclusi dal novero del enti enucleabili nell'ambito del Gruppo Amministrazione Pubblica ai fini della formazione del bilancio consolidato.

\*

Tanto premesso ai fini del presente *scritto* è giusto il caso di richiamare le seguenti disposizioni di legge posto che la risposta al quesito dipende dalla definizione di enti strumentali (controllati o partecipati) stabilita e/o ricavabile dal *corpus* normativo qui in considerazione.

La normativa prevista all'**art. 11 bis d.lgs. 118 del 2011** infatti stabilisce che

*gli enti di cui all'art. 1, comma 1, redigono il bilancio consolidato con i propri enti ed organismi strumentali, aziende, società controllate e partecipate, [...]*

Al tal riguardo **l'articolo 1** enuclea immediatamente la definizione di organismi strumentali e mediante rinvio quella di enti strumentali.

La definizione di *organismi strumentali*, prevede nella specie che:

*per organismi strumentali delle regioni e degli enti locali si intendono le loro articolazioni organizzative, anche a livello territoriale, dotate di autonomia gestionale e contabile, prive di personalità giuridica*

La definizione di enti strumentali **controllati e partecipati** è invece fissata all'articolo 11 -ter.

Quest'ultimo elenca alcune condizioni e prevede per la definizione di ente strumentale controllato che ricorra (anche solo) una di esse.

Le predette condizioni sono:

*a) il possesso, diretto o indiretto, della maggioranza dei voti esercitabili nell'ente o nell'azienda;*

VIA TIBULLO, 10 - 00193 - ROMA C/O AVV. ANTONIO NICODEMO

VIA ROCCO SCOTELLARO, 155 - 85044 LAURIA (PZ) TEL. FAX. 0973.823.770

E.MAIL: [AVVOCATOGIOVANNINICODEMO@GMAIL.COM](mailto:AVVOCATOGIOVANNINICODEMO@GMAIL.COM) - PEC: [NICODEMO.GIOVANNIFRANCESCO@CERTAVVOCATILAG.IT](mailto:NICODEMO.GIOVANNIFRANCESCO@CERTAVVOCATILAG.IT)  
COD. FISC. NCD GNN 83P04 E 919 T - PART. IVA 01782330763 - ASS. PROF. ASSIMOCO - N. POLIZZA 955714522100025

# STUDIO LEGALE NICODEMO

AVV. GIOVANNI FRANCESCO NICODEMO

DOTTORE DI RICERCA IN DIRITTO AMMINISTRATIVO

*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.*

Quindi esemplificando il Comune (in quanto Ente Locale ai sensi dell'art. 2 d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267) **titolare una partecipazione** in un altro ente o in una azienda **tale da conferire al Comune la maggioranza dei voti**, deve redigere il bilancio consolidato con tale ente e/o azienda in quanto quest'ultimo/a ai sensi dell'art. 11 ter l. 5 del d.lgs. 118 del 2011 deve inteso in guisa di ente strumentale controllato.

Mentre il comma secondo della stessa norma reca la definizione di **Ente strumentale partecipato** stabilendo che:

***si definisce ente strumentale partecipato da una regione o da un ente locale di cui all'art. 2 del d.lgs. 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 primo comma.***

VIA TIBULLO, 10 - 00193 - ROMA C/O AVV. ANTONIO NICODEMO

VIA ROCCO SCOTELLARO, 155 - 85044 LAURIA (PZ) TEL. FAX. 0973.823.770

E.MAIL: [AVVOCATOGIOVANNINICODEMO@GMAIL.COM](mailto:AVVOCATOGIOVANNINICODEMO@GMAIL.COM) - PEC: [NICODEMO.GIOVANNIFRANCESCO@CERTAVVOCATILAG.IT](mailto:NICODEMO.GIOVANNIFRANCESCO@CERTAVVOCATILAG.IT)  
COD. FISC. NCD GNN 83P04 E 919 T - PART. IVA 01782330763 - ASS. PROF. ASSIMOCO - N. POLIZZA 955714522100025

# STUDIO LEGALE NICODEMO

AVV. GIOVANNI FRANCESCO NICODEMO

DOTTORE DI RICERCA IN DIRITTO AMMINISTRATIVO

Se la nozione di ente strumentale controllato in quanto agevolmente ricavabile dal dettato normativo richiamato non importa particolari problematiche applicative, maggiori profili problematici scaturiscono invece dalla nozione di ente strumentale partecipato posto che per esso la norma intende l'azienda o l'ente nel quale sia detenuta una partecipazione dall'ente locale.

Quindi a stretto rigore per la qualificazione di **ente strumentale partecipato** dovrebbe essere sufficiente la *mera* partecipazione posto che la norma non qualifica la stessa (non spiega cosa debba intendersi per partecipazione né definisce l'entità rilevante della stessa ai fini della qualificazione dell'ente in termini di "*ente strumentale partecipato*").

A tale conclusione si giunge immediatamente applicando il principio *Ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit*.

A riguardo devono ancora considerarsi i seguenti ulteriori argomenti.

Sempre a proposito della definizione di ente strumentale partecipato la norma si riferisce alla "*partecipazione in azienda o ente, pubblico o privato*".

**I consorzi di sviluppo industriale sono qualificati dalla legge come enti pubblici economici. Pertanto la partecipazione di un Ente Locale nell'ente pubblico economico è rilevante ai fini del d.lgs. 118 del 2011.**

Quindi nella specie il requisito soggettivo è soddisfatto.

Sul piano oggettivo deve invece verificarsi per ogni singolo consorzio se la Regione o l'ente locale detiene ovvero è titolare di una partecipazione e se la titolarità della stessa fa sorgere in capo all'ente locale l'obbligo al conferimento di danaro a favore dell'ente partecipato ed ancora se alla partecipazione sono riferiti diritti e facoltà esercitabili in organi assembleari, di governo e di controllo dell'ente partecipato.

\*

# STUDIO LEGALE NICODEMO

AVV. GIOVANNI FRANCESCO NICODEMO

DOTTORE DI RICERCA IN DIRITTO AMMINISTRATIVO

Infine l'allegato 4/4 d.lgs. 118/2011 nel definire il "GRUPPO DI AMMINISTRAZIONE PUBBLICA" stabilisce che il termine

*comprende gli enti e gli organismi strumentali, le società controllate e partecipate da un'amministrazione pubblica come definito dal presente decreto.*

*La definizione del gruppo amministrazione pubblica fa riferimento ad una nozione di controllo di "diritto", di "fatto" e "contrattuale", **anche nei casi in cui non è presente un legame di partecipazione, diretta o indiretta, al capitale delle controllate ed a una nozione di partecipazione.***

In più la norma 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.

La norma infine codifica "il principio della rilevanza" stabilendo che gli enti e le Società possono non essere nel "Gruppo Amministrazione Pubblica" quando il bilancio di una componente del gruppo è irrilevante ai fini della rappresentazione veritiera e corretta della situazione patrimoniale e finanziaria del risultato economico del gruppo.

E successivamente indica le condizioni al ricorrere delle quali i bilanci sono considerati irrilevanti.

\*

Le disposizioni da ultimo evocate depongono *ad abundantiam* a favore di una interpretazione sostanzialistica che deve essere compiuta caso per caso da ogni ente locale soggetto all'obbligo di legge in discorso (formazione del bilancio consolidato), non potendosi anche per questo ulteriore motivo sostenere *a priori* che una categoria determinata di Enti (nella specie i consorzi di sviluppo industriale che la legge definisce come enti pubblici economici) non debba essere compresa nel novero del "GRUPPO DI AMMINISTRAZIONE PUBBLICA" ai fini della formazione del bilancio consolidato.

VIA TIBULLO, 10 - 00193 - ROMA C/O AVV. ANTONIO NICODEMO

VIA ROCCO SCOTELLARO, 155 - 85044 LAURIA (PZ) TEL. FAX. 0973.823.770

E-MAIL: [AVVOCATOGIOVANNINICODEMO@GMAIL.COM](mailto:AVVOCATOGIOVANNINICODEMO@GMAIL.COM) - PEC: [NICODEMO.GIOVANNIFRANCESCO@CERTAVVOCATILAG.IT](mailto:NICODEMO.GIOVANNIFRANCESCO@CERTAVVOCATILAG.IT)  
COD. FISC. NCD GNN 83P04 E 919 T - PART. IVA 01782330763 - ASS. PROF. ASSIMOCO - N. POLIZZA 955714522100025

# STUDIO LEGALE NICODEMO

AVV. GIOVANNI FRANCESCO NICODEMO

DOTTORE DI RICERCA IN DIRITTO AMMINISTRATIVO

\*

Conclusivamente, alla luce di quanto esposto, deve ribadirsi che non possono aprioristicamente escludersi i Consorzi di sviluppo industriale dal novero delle amministrazioni pubbliche ai fini della redazione del bilancio consolidato non essendovi all'uopo una espressa previsione di legge.

L'Ente locale pertanto al fini di valutare se inserire nel "GRUPPO DI AMMINISTRAZIONE PUBBLICA" un Consorzio di sviluppo industriale deve verificare se detiene una partecipazione in esso, i diritti amministrativi e di controllo che ne scaturiscono, e la rilevanza del bilancio della componente secondo i criteri fissati dall'allegato 4/4 al d.lgs. 118 del 2011.

\*

Nelle considerazioni esposte è il mio parere.

*Avv. Giovanni Nicodemo*

