

Repubblica Italiana



REGIONE SICILIANA

Ufficio Legislativo e Legale

della Presidenza della Regione Siciliana

Prot. n. 14081 19.11.2019 del 19 giugno 2019

/ Pos. n. 10

Oggetto: Enti strumentali partecipati della Regione.

Assessorato regionale del turismo, dello sport e dello spettacolo

Dipartimento regionale del turismo, dello sport e dello spettacolo (rif. nota 19 febbraio 2019, n. 5356)

1. Con la nota segnata in indirizzo codesta Amministrazione riferisce che il Servizio Vigilanza del Dipartimento regionale bilancio e tesoro ha richiesto alla stessa, ai fini dell'individuazione degli Enti ed organismi strumentali della Regione, di provvedere, nella qualità di organo tutorio, alla compilazione di appositi prospetti, *“distinguendo all'uopo tra enti strumentali controllati dalla Regione, enti strumentali partecipati dalla Regione ed Organismi strumentali”*.

Dopo aver ricordato le condizioni previste dall'art. 11-ter del D. Lgs. n. 118/2011 per qualificare un *“ente strumentale controllato”* ovvero per *“ente strumentale partecipato”* di una regione, codesto Dipartimento rappresenta che, con legge regionale n. 19/2008 e con Regolamento approvato con D.P.Reg. n. 12/2009 e s.m.i., sono state devolute allo stesso *“le competenze relative alle attività teatrali, già attribuite all'Assessorato per i Beni culturali e l'Identità Siciliana e con esse la vigilanza sugli Enti pubblici (Ente Autonomo Regionale Teatro V. Bellini di Catania e Ente Autonomo Regionale V. Emanuele di Messina), nonché sulle associazioni e*

fondazioni di diritto privato che operano nel settore del teatro lirico sinfonico, prosa e danza”.

Con riferimento specifico agli enti di diritto privato, codesto Richiedente esprime l’avviso che rientrino nella categoria degli “*enti strumentali partecipati*”, in quanto la Regione eroga annualmente contributi per il funzionamento e l’attività istituzionale degli stessi, nonché nomina uno o più componenti degli organi di controllo interno o degli Organi statutari.

Purtuttavia, nella suddetta nota si fa presente che il TAR Palermo, con sentenza n. 1951/2018, ha accolto il ricorso proposto dall’Associazione Teatro Biondo Stabile di Palermo avverso il decreto assessoriale con cui si è provveduto alla rideterminazione della nuova composizione del Consiglio di Amministrazione dell’Ente, affermando “*la natura della ricorrente associazione quale soggetto di diritto comune sottoposto al controllo dell’Amministrazione dello Stato in quanto riconosciuto con Decreto del Presidente della Repubblica e in quanto tale non rientrante nell’alveo degli enti soggetti al controllo, vigilanza e tutela della Regione Siciliana*”.

In particolare, rileva il Collegio giudicante nella citata sentenza che “*nello statuto dell’Associazione non sarebbero previste forme di ingerenza tali da consentire alla regione <il potere di impartire direttive che debbono ispirare l’attività dell’ente; approvazione delle deliberazioni più importanti e dei bilanci dell’ente; accertamenti sulla regolarità della gestione; potere di revoca degli organi direttivi>*”.

Codesta Amministrazione, pur riconoscendo la natura privatistica dell’Ente *de quo*, ritiene però che, trattandosi di ente strumentale partecipato, ai sensi dell’art. 11-ter, comma 2, del D.Lgs. n. 118/2011, “*debba soggiacere a tutti gli adempimenti ivi previsti nonché a quanto previsto nell’art. 53 della L.R. n. 17/04 e s.m.i.*” ed, a tal proposito, evidenzia che il medesimo Ente beneficia, ai sensi della l.r. n. 3/96, di un contributo annuale erogato con le modalità previste dall’articolo 32 della l.r. n. 6/97.

Ciò premesso, richiamato il parere di questo Ufficio 13 dicembre 2017, n. 26576/126.11.17, si chiede l’avviso dello Scrivente “*in ordine all’applicabilità delle disposizioni di cui al citato D. Lgs. n. 118/2011 nei confronti dell’Associazione Teatro Biondo di Palermo e più in generale delle altre associazioni e fondazioni di diritto*

privato aventi le medesime caratteristiche e alla conseguente obbligatorietà relativa agli adempimenti richiesti dal Dipartimento Bilancio e Tesoro con la citata nota prot. n. 2333 del 17/01/2019”.

2. Preliminarmente occorre delimitare l’ambito dell’intervento consultivo riservato a questo Ufficio.

Al riguardo appare opportuno precisare che - giusta il disposto dell'art. 7 del D.Lgs.P.Reg. 28 febbraio 1979, n. 70, recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento del Governo e dell'Amministrazione regionale - l'attività di consulenza di questo Ufficio concerne quesiti giuridico-interpretativi relativi a norme statutarie, legislative o regolamentari di fonte regionale, rimanendo invece esclusa in ordine alle disposizioni legislative statali.

Tuttavia, nello spirito di fattiva collaborazione, si espongono le seguenti considerazioni tecnico-giuridiche di carattere generale, che potranno servire da supporto per le valutazioni e le determinazioni di competenza dell’Amministrazione attiva.

Il Teatro Biondo-Stabile di Palermo è un’associazione dotata di personalità giuridica di diritto privato, che non persegue finalità di lucro.

Secondo le disposizioni dello Statuto, sono soci fondatori dell’associazione il Comune di Palermo, la Regione Siciliana e la Fondazione “*Andrea Biondo*”.

Il Comune di Palermo e la Regione Siciliana, che sono anche soci necessari, ai sensi dell’articolo 2, comma 3, dello Statuto, “*costituiscono unitamente un fondo di dotazione non inferiore al 5% complessivo delle spese di diretta produzione teatrale accertate nel bilancio consuntivo della stagione teatrale relativa all’anno precedente*” e contribuiscono annualmente alle spese per il funzionamento dell’Associazione.

Va evidenziato, altresì, che il Teatro Biondo-Stabile di Palermo risulta inserito, ai sensi dell’articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196¹ e successive

¹ Legge 31 dicembre 2009, n. 196 “*Legge di contabilità e finanza pubblica*”

Titolo I – Principi di coordinamento, obiettivi di finanza pubblica e armonizzazione dei sistemi contabili

Art. 1 - Principi di coordinamento e ambito di riferimento

“1. *Le amministrazioni pubbliche concorrono al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica definiti in*

modificazioni, nell'elenco ISTAT pubblicato nella Gazzetta Ufficiale - Serie Generale 28 settembre 2018, n. 226, tra i *“Teatri nazionali e di rilevante interesse culturale”* (già Teatri stabili ad iniziativa pubblica ai sensi dell'art. 9 del D.M. 12 novembre 2007). Occorre precisare che, ai sensi della normativa da ultimo citata, l'ISTAT predispone l'elenco delle unità istituzionali che fanno parte del settore delle *“Amministrazioni Pubbliche”*, i cui conti concorrono alla costruzione del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche.

Tale circostanza appare rilevante anche alla luce delle considerazioni espresse in un precedente parere da questo Ufficio² che, con riferimento ad un quesito posto sulle refluenze derivanti dall'inserimento del Teatro di Sicilia Stabile di Catania nell'elenco ISTAT delle Amministrazioni pubbliche, ha condiviso le argomentazioni esposte dall'Ufficio legislativo del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo nella nota 9 febbraio 2016, n. 3748, di risposta ad un'interrogazione scritta formulata da un Senatore della Repubblica (atto di sindacato ispettivo n. 4-04692). In particolare, il Ministero ha sottolineato che *“l'inclusione nell'elenco ISTAT comporta implicazioni in termini di impostazioni del bilancio, di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche, di obblighi di pubblicità, trasparenza, di misure di contenimento della spesa, di misure in materia di personale”*.

Ciò posto, il quesito sottoposto allo Scrivente attiene alla possibilità di includere l'Associazione Teatro Biondo-Stabile di Palermo e più in generale le altre

ambito nazionale in coerenza con le procedure e i criteri stabiliti dall'Unione europea e ne condividono le conseguenti responsabilità. Il concorso al perseguimento di tali obiettivi si realizza secondo i principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica.

2. Ai fini della applicazione delle disposizioni in materia di finanza pubblica, per amministrazioni pubbliche si intendono, per l'anno 2011, gli enti e i soggetti indicati a fini statistici nell'elenco oggetto del comunicato dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) in data 24 luglio 2010, pubblicato in pari data nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 171, nonché a decorrere dall'anno 2012 gli enti e i soggetti indicati a fini statistici dal predetto Istituto nell'elenco oggetto del medesimo Istituto in data 30 settembre 2011, pubblicato in pari data nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 228, e successivi aggiornamenti ai sensi del comma 3 del presente articolo, effettuati sulla base delle definizioni di cui agli specifici regolamenti dell'Unione europea, le Autorità indipendenti e, comunque, le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni.

3. La ricognizione delle amministrazioni pubbliche di cui al comma 2 è operata annualmente dall'ISTAT con proprio provvedimento e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale entro il 30 settembre.

4. Le disposizioni recate dalla presente legge e dai relativi decreti legislativi costituiscono principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione e sono finalizzate alla tutela dell'unità economica della Repubblica italiana, ai sensi dell'articolo 120, secondo comma, della Costituzione.

5. Le disposizioni della presente legge si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano nel rispetto di quanto previsto dai relativi statuti”.

² Parere Ufficio legislativo e legale 27 settembre 2017, n. 2206/82/11/2017

associazioni e fondazioni di diritto privato aventi le medesime caratteristiche tra gli “enti e organismi strumentali” della Regione, ai fini dell’applicabilità delle disposizioni del D. Lgs. n. 118/2011.

Il D. Lgs. n. 118/2011, nell’introdurre le regole relative all’armonizzazione contabile, all’art. 11-bis dispone 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, secondo le modalità ed i criteri individuati nel principio applicato del bilancio consolidato di cui all’allegato n. 4/4*”.

Il comma 3 del medesimo art. 11-bis precisa che “*ai fini dell’inclusione nel bilancio consolidato, si considera qualsiasi ente strumentale, azienda, società controllata e partecipata, indipendentemente dalla sua forma giuridica pubblica o privata*”.

Il principio contabile applicato concernente il bilancio consolidato, Allegato n. 4/4 al D. Lgs. n. 118/2011, richiamato dal summenzionato articolo 11-bis, disciplina i presupposti per l’individuazione dei componenti del “*gruppo amministrazione pubblica*” e di quelli da considerare per la predisposizione del bilancio consolidato, prevedendo la predisposizione di due distinti elenchi, soggetti ad aggiornamento e da sottoporre all’approvazione della Giunta regionale, concernenti:

- 1) il primo, gli enti, le aziende e le società che compongono il gruppo amministrazione pubblica, in applicazione dei criteri di cui al paragrafo 2 dell’Allegato 4/4;
- 2) il secondo, gli enti, le aziende e le società, compresi nel gruppo amministrazione pubblica, da inserire nel bilancio consolidato.

Il “*gruppo amministrazione pubblica*” comprende gli enti strumentali controllati, gli enti strumentali partecipati, le società controllate e partecipate, oltre agli organismi strumentali, secondo le indicazioni fornite nel suddetto paragrafo 2 dell’Allegato 4/4, che a sua volta richiama le definizioni contenute nelle rispettive disposizioni del D. Lgs. n. 118/2011.

L’articolo 11-ter del D. Lgs. n. 118/2011, al primo comma, definisce “*ente strumentale controllato*” di una regione “*l’azienda o l’ente, pubblico o privato, nei cui confronti la regione o l’ente locale ha una delle seguenti condizioni:*

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

Il comma 2 del medesimo articolo 11-ter definisce “ente strumentale partecipato” da una regione “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 comma 1”.

Il Dipartimento regionale bilancio e tesoro, con la nota 17 gennaio 2019, n. 2333, citata nella richiesta di parere, ha inteso effettuare una ricognizione di tali enti ed organismi al fine di definire il “Gruppo amministrazione pubblica Regione”.

Alla stregua delle considerazioni che precedono, appare pertanto condivisibile la conclusione cui perviene codesto Dipartimento nel ricondurre l'Associazione Teatro Biondo-Stabile di Palermo tra gli “enti strumentali partecipati” di cui all'art. 11-ter, comma 2, del D. Lgs. n. 118/2011.

Infatti, come evidenziato nel paragrafo 2 dell'Allegato 4/4 “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”.

Dall’esame delle previsioni statutarie non sembra possano sorgere dubbi sul fatto che la Regione Siciliana, pur in assenza delle condizioni previste dall’art. 11-ter, comma 1, del D. Lgs. n. 118/2011 per qualificare un ente come “controllato”, abbia una “partecipazione” nell’Associazione *de qua*, in relazione alla sua qualità di “socio fondatore” della stessa, nonché di “socio “necessario”, alla facoltà di designazione dei componenti dei relativi organi (Presidente, Consiglio di Amministrazione e Collegio dei Revisori), alla partecipazione del legale rappresentante della Regione all’Assemblea dei soci, alla costituzione del “fondo di dotazione” ed alla contribuzione annuale per le spese di funzionamento.

Né a tale conclusione ostano la qualificazione dell’Associazione di che trattasi quale “soggetto di diritto privato”, espressamente effettuata dal TAR Sicilia di Palermo nella summenzionata sentenza n. 1951/2018, in quanto lo stesso articolo 11-ter, comma 2, definisce “ente strumentale partecipato” l’azienda o l’ente “pubblico o privato” nel quale la Regione abbia una partecipazione.

Peraltro, nel più volte citato Allegato 4/4 si 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”.

Né appare determinante l’esclusione, da parte del giudice amministrativo nella richiamata pronuncia, dell’Associazione *de qua* dal novero degli “enti sottoposti a vigilanza e tutela” della Regione, atteso che ciò che qui rileva, ai fini dell’inclusione nel “gruppo amministrazione pubblica Regione”, non è il “controllo”, bensì la “partecipazione”.

Non appare superfluo, da ultimo, evidenziare che l’Amministrazione regionale si è già orientata ad includere il Teatro Biondo Stabile di Palermo tra i soggetti che compongono il “gruppo amministrazione pubblica Regione Siciliana”, giusta delibera della Giunta di Governo 9 febbraio 2018, n. 21.

Nei superiori termini l’avviso dello Scrivente.

A' termini dell'art. 15 del regolamento approvato con D.P.Reg. 16 giugno 1998, n. 12, lo Scrivente acconsente alla diffusione del presente parere in relazione ad eventuali domande di accesso, presso codesto Dipartimento, inerenti il medesimo.

Si ricorda che in conformità alla Circolare presidenziale 8 settembre 1998, n.16586/66.98.12, trascorsi 90 giorni dalla data di ricevimento del presente parere senza che codesta Amministrazione ne comunichi la riservatezza, lo stesso potrà essere inserito nella banca dati dello scrivente Ufficio.

Avv. Maddalena Barreca

IL DIRIGENTE

F.to Avv. Daniela M. Cellauro*

L'AVVOCATO GENERALE

F.to Avv. Gianluigi M. Amico*

*firma autografa sostituita a mezzo stampa, ai sensi dell'art.3 comm2 d.lgs.39/1993