



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
IN
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai Magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giuseppe Zola	Consigliere
dott. Gianluca Braghò	Primo Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario (relatore)
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario
dott. Donato Centrone	Referendario
dott. Francesco Sucameli	Referendario
dott. Cristiano Baldi	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario

nella camera di consiglio del 11 aprile 2013

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

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la legge 7 dicembre 2012 n. 213;

Vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista la nota prot. n. 2366 del 7.3.2013 con la quale il Sindaco del Comune di Vimodrone (MI) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Vimodrone (MI);

Udito il relatore, dott. Alessandro Napoli;

OGGETTO DEL PARERE

Il Sindaco del Comune di Vimodrone (MI) ha posto alla Sezione una richiesta di parere, articolata in tre distinti quesiti, relativi all'art. 9 commi 1 e 1 *bis* della l. n. 135/2012, che statuiscono quanto segue: "1. Al fine di assicurare il coordinamento e il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, il contenimento della spesa e il migliore svolgimento delle funzioni amministrative, le regioni, le province e i comuni sopprimono o accorpano o, in ogni caso, assicurano la riduzione dei relativi oneri finanziari in misura non inferiore al 20 per cento, enti, agenzie e organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica che, alla data di entrata in vigore del presente decreto, esercitano, anche in via strumentale, funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, comma secondo, lettera p), della Costituzione o funzioni amministrative spettanti a comuni, province, e città metropolitane ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione. 1 *bis*. Le disposizioni di cui al comma 1 non si applicano alle aziende speciali, agli enti e alle istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali, educativi e culturali".

In primo luogo, l'Amministrazione chiede se un'azienda speciale consortile, quale l'Agenzia per la formazione, l'orientamento e il lavoro est. Milano A.S.C., che gestisce, per conto dei comuni aderenti, servizi rivolti ai cittadini per l'impiego, servizi di formazione e servizi per l'incontro dell'offerta di lavoro, possa essere ricompresa nell'alveo dell'art. 9 comma 1 *bis* della l. n. 135/2012.

Inoltre, il Sindaco chiede cosa si intenda per "oneri finanziari" su cui deve essere operata la riduzione, ai sensi dell'art. 9 comma 1 della l. n. 135/2012.

Infine, l'ente locale si interroga se l'art. 9 comma 1 della l. n. 135/2012 trovi applicazione anche alle società che gestiscono servizi pubblici locali

PREMESSA

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Vimodrone (MI) rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7 comma ottavo, della legge 5 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica, nonché ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria, dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito, questa Sezione ha precisato, in più occasioni, che la funzione di cui al comma ottavo dell'art. 7 della legge n. 131/2003 si connota come facoltà conferita agli amministratori di Regioni, Comuni e Province di avvalersi di un organo neutrale e professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità della loro attività amministrativa.

I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando - peraltro - esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno (per tutte: parere sez. Lombardia, 11 febbraio 2009, n. 36).

Infatti, deve essere messo in luce che il parere della Sezione attiene a profili di carattere generale anche se, ovviamente, la richiesta proveniente dall'ente pubblico è motivata, generalmente, dalla necessità di assumere specifiche decisioni in relazione ad una particolare situazione. L'esame e l'analisi svolta nel parere è limitata ad individuare l'interpretazione di disposizioni di legge e di principi generali dell'ordinamento in relazione alla materia prospettata dal richiedente, spettando, ovviamente, a quest'ultimo la decisione in ordine alle modalità applicative in relazione alla situazione che ha originato la domanda.

AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA

Riguardo all'individuazione dell'organo legittimato ad inoltrare le richieste di parere dell'ente comunale, si osserva che il Sindaco è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere, in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L.

Pertanto, la richiesta di parere è ammissibile soggettivamente poiché proviene dall'organo legittimato a proporla.

AMMISSIBILITA' OGGETTIVA

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione, contenuta nel comma 8, dell'art. 7 della legge 131/03, deve essere

raccordata con il precedente comma 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il co. 8 prevede forme di collaborazione ulteriore rispetto a quelle del precedente comma rese esplicite, in particolare, con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali, ma che, anzi, le attribuzioni consultive si connotano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva.

Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, co. 31 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria di contabilità pubblica incentrata sul *"sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici"*, da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Delibera n. 54, in data 17 novembre 2010).

Il limite della funzione consultiva, come sopra delineato, 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; nonché esclude che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

Dalle sopraesposte considerazioni consegue che la nozione di contabilità pubblica va conformandosi all'evolversi dell'ordinamento, seguendo anche i nuovi principi di organizzazione dell'amministrazione, con effetti differenziati, per quanto riguarda le funzioni della Corte dei conti, secondo l'ambito di attività.

Con specifico riferimento alla richiesta posta dall'Ente, i tre quesiti si palesano ammissibili sul piano oggettivo sulla scorta di costante giurisprudenza della Sezione.

MERITO

In via preliminare, il Collegio rammenta che la funzione consultiva è diretta a fornire un ausilio all'Ente richiedente per le determinazioni che lo stesso è tenuto ad

assumere nell'esercizio delle proprie funzioni, restando - dunque - ferma la discrezionalità dell'Amministrazione in sede di esercizio delle prerogative gestorie.

Come illustrato in precedenza, i quesiti posti dall'Amministrazione istante concernono le disposizioni di cui all'art. 9 commi 1 e 1 *bis* del seguente tenore. "1. Al fine di assicurare il coordinamento e il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, il contenimento della spesa e il migliore svolgimento delle funzioni amministrative, le regioni, le province e i comuni sopprimono o accorpano o, in ogni caso, assicurano la riduzione dei relativi oneri finanziari in misura non inferiore al 20 per cento, enti, agenzie e organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica che, alla data di entrata in vigore del presente decreto, esercitano, anche in via strumentale, funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, comma secondo, lettera p), della Costituzione o funzioni amministrative spettanti a comuni, province, e città metropolitane ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione. 1 *bis*. Le disposizioni di cui al comma 1 non si applicano alle aziende speciali, agli enti e alle istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali, educativi e culturali".

Per quanto concerne il primo quesito, questa Corte si è più volte pronunciata in senso negativo sulla sussumibilità delle aziende speciali che svolgono formazione professionale ed orientamento al lavoro nell'alveo delle esclusioni relative ai "servizi socio-assistenziali, educativi e culturali" (Corte dei Conti, sez. Lombardia, n. 24/2013 e n. 94/2013). Sul punto, la Sezione ha – infatti - osservato che, in disparte la possibilità di ricondurre l'attività di formazione professionale ai servizi educativi, le attività inerenti l'orientamento e l'incontro tra domanda e offerta di lavoro non rientrano tra le citate eccezioni. Trattasi, fra l'altro, di servizi erogati in maniera promiscua ed indifferenziata, mediante un unico organismo strumentale, ragion per cui non sarebbe comunque possibile distinguere fra le attività escluse e quelle comprese nell'obbligo normativo. L'esclusione prevista per le aziende che gestiscono servizi socio-assistenziali, educativi e culturali, facendo eccezione ad una regola di carattere generale deve essere oggetto di stretta interpretazione e non può essere applicata oltre i casi ed i tempi considerati (art. 14 delle preleggi al Codice Civile). Ampliando il concetto di "servizio socio assistenziale" oltre l'ambito di sua naturale esplicazione, si rischia di vanificare la portata precettiva dell'articolo 9 comma 1 del d.l. n. 95/2012: infatti, gran parte delle funzioni e servizi erogati da pubbliche amministrazioni, o da suoi organismi strumentali, hanno latamente carattere e finalità sociale, in quanto finalizzati alla promozione del benessere della collettività di riferimento.

Passando al secondo quesito, il Collegio osserva che la nozione di "oneri finanziari" può essere riferita al complesso delle spese/dei costi sostenuti dagli enti, agenzie ed organismi di cui al comma 1 (rispettivamente in contabilità finanziaria/economica),

indicati nel bilancio dell'esercizio 2011, attesa l'obiettivo latitudine dell'espressione utilizzata dal Legislatore. D'altro canto, la previsione normativa, nella parte in cui prevede la soppressione o l'accorpamento, è chiaramente incentrata sull'ente strumentale che esercita funzioni fondamentali o funzioni amministrative spettanti ai sensi dell'art. 118 della Costituzione; ne deriva che gli oneri da ridurre appaiono, ragionevolmente, riferibili a siffatti organismi, e ciò dovrà avvenire in modo strutturale e permanente anche negli esercizi futuri.

Infine, per quanto concerne il terzo quesito, questa Corte osserva che – allo stato - le società appaiono escluse dall'ambito applicativo dell'articolo 9, atteso l'espresso rinvio contenuto nel comma 7 a quanto disposto dall'art. 14 comma 32 del d.l. n. 78/2010 che contiene apposite regole di razionalizzazione previste dal Legislatore. Il Collegio propende per questa ricostruzione ermeneutica, anche alla luce del fatto che laddove la *voluntas legis* ha inteso ricomprendere gli organismi societari in uno specifico alveo normativo, ciò è avvenuto mediante un espresso richiamo a tale tipologie di soggetti collettivi (cfr., ad esempio, l'articolo 4 del medesimo d.l. n. 95/2012). In ogni caso, nell'assetto "a regime", resta fermo il disposto di cui all'art. 9 comma 2 del d.l. n. 95/2012, ai sensi del quale "entro tre mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, al fine di dare attuazione al comma 1, con accordo sancito in sede di Conferenza Unificata ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, si provvede alla complessiva ricognizione degli enti, delle agenzie e degli organismi, comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica di cui al comma 1".

P.Q.M.

Nelle suesposte considerazioni è il parere della Sezione regionale di controllo per la Lombardia.

L' Estensore
(dott. Alessandro Napoli)

Il Presidente
(dott. Nicola Mastropasqua)

Depositato in Segreteria il
18 aprile 2013
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)