

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. Alessandro Napoli	Referendario
dott. Laura De Rentiis	Referendario
dott. Donato Centrone	Referendario (relatore)
dott. Francesco Sucameli	Referendario
dott. Cristiano Baldi	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario

nella camera di consiglio del 10 gennaio 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 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. 49613 del 13 dicembre 2012 con la quale il Presidente della Provincia di Monza e della Brianza 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 sopra indicata richiesta;

Udito il relatore, dott. Donato Centrone

Premesso che

Il Presidente della Provincia di Monza e della Brianza, con nota del 13 dicembre 2013, ha formulato alla Sezione una richiesta di parere in materia di assoggettamento al patto di stabilità dell'azienda speciale "AFOL Monza e Brianza", ai sensi dell'art. 114, comma 5 bis, del d.lgs 18/08/2000, n. 267.

La Provincia ha costituito l'Azienda Speciale per la Formazione, l'Orientamento e il Lavoro (di seguito "AFOL MB") secondo le indicazioni dell'art. 114 comma 1 del d.lgs n. 267/2000, approvandone lo Statuto con deliberazioni del Consiglio Provinciale n. 5/2011 e n. 23/2011.

"AFOL MB" è un organismo di diritto pubblico ai sensi dell'art. 3 comma 26 del d.lgs n. 163/2006. Infatti ha personalità giuridica, è sottoposta ad un'influenza pubblica dominante (capitale interamente pubblico, controllo analogo dell'ente locale sulla gestione, nomina degli amministratori da parte dell'ente locale) ed è stata istituita in vista del soddisfacimento di bisogni di interesse generale, non aventi carattere industriale e commerciale.

Costituisce ente necessario per lo svolgimento di funzioni "traslate" dalla Regione Lombardia in materia di lavoro e formazione professionale, in attuazione di fonti di regolazione sia statali che regionali.

Per la funzione "lavoro" rilevano il d.lgs n. 276 del 10.9.2003 "Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro di cui alla Legge 14.2.2003 n. 30" e la LR n. 22 del 28.9.2006 "Il mercato del lavoro in Lombardia" (art. 4, competenze delle Province).

Per la funzione "formazione professionale" assumono significato la LR n. 1 del 5.1.2000 "Riordino del sistema delle autonomie in Lombardia. Attuazione del D.Lgs. 31.03.1998, N. 112" (in particolare il comma 113 dell'art. 4 prevede la delega alle Province ed agli Enti locali delle funzioni in materia di formazione professionale) e la LR n. 19 del 6.8.2007 "Norme sul sistema educativo di istruzione e formazione della Regione Lombardia" (in particolare, l'art. 24 comma 5 per il quale "le istituzioni formative di cui al comma 1, lett. a e b sono dotate di personalità giuridica e autonomia statutaria, didattica, di ricerca, organizzativa, amministrativa e finanziaria. La loro attività è improntata al principio della separazione tra funzioni di indirizzo e funzioni gestionali, nonché a quello della partecipazione delle rappresentanze di allievi, genitori e docenti").

L'ordinamento regionale prevede quindi l'obbligatorietà della gestione della formazione professionale mediante lo strumento di un ente terzo dotato di personalità giuridica e, come tale, di autonomia patrimoniale perfetta. La Provincia di Monza e della Brianza, in stretta consequenzialità con la Provincia di Milano, da cui deriva per scorporo territoriale, ha definito l'Azienda speciale quale strumento per la gestione di questa funzione, dando così attuazione all'art. 24, comma 5 della L.R. n. 19 del 6.8.2007.

Attualmente AFOL MB gestisce unitariamente la funzione lavoro e la funzione formazione professionale. I rapporti con la Provincia sono regolati da appositi contratti di servizio nel quadro dello statuto dell'Azienda.

Tanto premesso, il Presidente della Provincia osserva che, a seguito dell'interpolazione del comma 5 bis nell'art. 114 del d.lgs. n. 267 del 18.08.2000, attuato con l'art. 25, comma 2, lettera a) del d.l. n. 1 del 24.01.2012, convertito nella legge n. 27 del 24.03.2012, è stato previsto che "a decorrere dall'anno 2013, le aziende speciali e le istituzioni sono assoggettate al patto di stabilità interno secondo le modalità definite con Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, di concerto con i Ministri dell'Interno e per gli Affari Regionali, il Turismo e lo Sport, sentita la conferenza STATO-CITTA' ed Autonomie Locali, da emanare entro il 30/10/2012. A tale fine, le aziende speciali e le istituzioni si iscrivono e depositano i loro bilanci al Registro delle imprese o nel repertorio delle notizie economico-amministrative della Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura del proprio territorio entro il 31 maggio di ciascun anno. L'Unioncamere trasmette al Ministro dell'Economia e delle Finanze, entro il 30 giugno, l'elenco delle predette aziende speciali e istituzioni ed i relativi dati di bilancio". Il comma precisa poi che "sono escluse dall'applicazione delle disposizioni del presente comma Aziende Speciali e Istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali ed educativi, culturali e farmacie"

Come evidenziato, AFOL MB è azienda speciale che gestisce le funzioni del lavoro e della formazione professionale, le quali, a giudizio della Provincia, paiono riconducibili a quelle aventi contenuto socio assistenziale ed educativo.

Infatti la sua azione è preordinata allo svolgimento di attività che facilitano l'accesso al lavoro in condizioni di parità, rimuovendo ostacoli l'effettività del relativo diritto, riconosciuto come fondamentale dal combinato disposto degli artt. 1 e 4 Cost.

In tale ambito di attività si inserisce anche la formazione professionale, preordinata a fornire alla persona l'idoneo bagaglio di conoscenze che consente un più efficace avvio al lavoro. Tutto ciò è ulteriormente valorizzato e corroborato dalla circostanza che il prodotto formativo è offerto prevalentemente in assolvimento dell'obbligo scolastico ovvero a soggetti che si trovano in condizione di disagio sociale all'esito di crisi aziendali e altre situazioni patologiche che interessano le imprese.

Tutto ciò si riconnette al concetto di prestazione minima essenziale che caratterizza, nella materia, il principio di uguaglianza sostanziale sancito dall'art. 3, comma 2, della Costituzione, a sua volta presupposto per garantire l'effettivo godimento dei diritti fondamentali indicati nel precedente art. 2.

Tutto quanto premesso, il Presidente della Provincia chiede se l'Azienda speciale "AFOL MB" sia assoggettata, a partire dall'anno 2013, al rispetto dell'obiettivo annuale del Patto di stabilità ovvero se possa esserne esclusa perché gestisce servizi socio-assistenziali ed educativi, come

evidenziato anche dalla nota del Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, del 19.11.2012 n. 96420. La Provincia allega, per migliore rappresentazione, copia dell'art. 4 dello Statuto di AFOL.

In merito all'ammissibilità della richiesta

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge n. 131 del 2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

In relazione allo specifico quesito formulato dal Presidente della Provincia di Monza e della Brianza, la Sezione osserva quanto segue.

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dalla Provincia rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, della legge 6 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 e dell'efficienza ed 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 dell'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 (si rinvia, per tutte, alla Delibera della Sezione del 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.

Con specifico riferimento all'ambito di legittimazione soggettiva per l'attivazione di questa particolare forma di collaborazione, è ormai consolidato l'orientamento che vede, nel caso della Provincia, il Presidente quale organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere, in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente.

Il presente presupposto soggettivo sussiste nel quesito richiesto dalla Provincia di Monza e della Brianza con nota del 13 dicembre 2012.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione contenuta nel comma 8 dell'art. 7 della legge 131 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 comma 8 prevede forme di collaborazione ulteriori 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, comma 31 del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione 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 del 17 novembre 2010). Il limite della funzione consultiva come sopra delineato fa escludere qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa, che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge o di interferenza, in concreto, con competenze di altri organi giurisdizionali.

Tanto premesso, la richiesta di parere della Provincia di Monza e della Brianza può ritenersi ammissibile sotto il profilo oggettivo attenendo alla materia della "contabilità pubblica", in quanto riferito all'assoggettamento di un organismo strumentale di un ente locale alle regole di disciplina finanziaria di carattere generale poste dal patto di stabilità interno, in relazione alle esigenze di coordinamento complessivo della finanza pubblica (anche in adesione a precisi impegni sovranazionali).

Esame nel merito

└ L'art. 114 comma 5 bis del TUEL, inserito dalla lettera a) del comma 2 dell'art. 25, D.L. 24 gennaio 2012, n. 1, come modificato dalla legge di conversione 24 marzo 2012, n. 27, dispone che, a decorrere dall'anno 2013, le aziende speciali e le istituzioni sono assoggettate al patto di stabilità interno secondo le modalità definite con decreto ministeriale da emanare entro il 30

ottobre 2012. La norma prevede che siano escluse dall'applicazione degli obblighi presenti nel comma (afferenti, oltre al patto di stabilità, anche divieti e limitazioni all'assunzione di personale e l'osservanza della procedura dettate in tema di evidenza pubblica) le aziende speciali e le istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali ed educativi, culturali e le farmacie.

Il dubbio posto dalla Provincia attiene alla possibile riconduzione dell'azienda speciale AFOL MB nel novero delle eccezioni previste, in particolare all'attrazione della funzione orientamento al lavoro e formazione professionale alla categoria dei servizi socio assistenziali ed educativi.

Come esposto dalla Provincia istante, AFOL MB è stata costituita per lo svolgimento di funzioni trasferite dalla Regione Lombardia in materia di lavoro e formazione professionale, in attuazione di fonti legislative sia statali che regionali.

Attualmente gestisce unitariamente le funzioni ed i servizi indicati che, riferisce la Provincia, paiono riconducibili a funzioni a contenuto socio assistenziale ed educativo. Infatti, la sua azione sarebbe preordinata allo svolgimento di attività che facilitano l'accesso al lavoro in condizioni di parità, rimuovendo ostacoli all'effettività del relativo diritto (riconosciuto come fondamentale dagli artt. 1 e 4 della Costituzione). In tale ambito di attività si inserisce anche la formazione professionale, preordinata a fornire alla persona l'idoneo bagaglio di conoscenze per consentire un più efficace avvio al lavoro.

La Provincia ha allegato all'istanza di parere, copia dell'art. 4 dello Statuto di AFOL in cui sono elencate le attività erogate dall'azienda speciale.

Richiama anche una nota MEF – RGS, datata 19/11/2012 (prot. n. 96420), dal cui esame, tuttavia, non si traggono elementi atti alla risoluzione del quesito, posto che la nota, dopo aver invitato Comuni e Province a vigilare sull'adempimento dell'obbligo di deposito dei bilanci di aziende speciali e istituzioni presso le Camere di commercio, si limita a richiamare l'eccezione prevista dalla norma (per le aziende speciali e le istituzioni gerenti servizi socio-assistenziali ed educativi, culturali e farmacie), senza specificarne i contenuti o proporre elementi di chiarimento ai fini del quesito posto in questa sede.

AFOL MB espleta un ampio ventaglio di funzioni e servizi, elencati negli artt. 1 e 4 dello Statuto, riconducibili, da un lato, alla formazione professionale e, dall'altro, all'orientamento ed all'incontro fra domanda e offerta di lavoro (in particolare, "servizi per l'impiego amministrativi e certificativi", "servizi di politica attiva del lavoro", "servizi per l'incontro domanda offerta di lavoro", i cui contenuti sono analiticamente esplicitati nello Statuto).

In disparte la possibilità di ricondurre l'attività di formazione professionale ai "servizi educativi", le attività inerenti l'orientamento e l'incontro fra domanda e offerta di lavoro non paiono rientrare in alcuna delle eccezioni legittimanti, ai sensi dell'art. 114 comma 5 bis del TUEL, l'esclusione dall'assoggettamento al patto di stabilità.

Trattandosi, fra l'altro, di servizi erogati in maniera promiscua ed indifferenziata, mediante un unico organismo strumentale, si ritiene che, non potendosi distinguere fra le attività escluse e quelle comprese nell'obbligo normativo (come anche l'istanza di parere evidenzia), AFOL MB sia da inserire nel novero delle aziende speciali che, dal 2013, devono osservare le regole di carattere finanziario poste dal patto di stabilità interno.

L'esclusione prevista per le aziende che gestiscono servizi socio-assistenziali ed educativi, culturali e farmacie, 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).

Il riferimento contenuto, nell'istanza di parere, alle leggi nazionali e regionali che fondano e caratterizzano l'attività erogata da AFOL MB (d.lgs. n. 276/2003; LR n. 22/2006; LR n. 19/2007) non appare decisivo. Le leggi in discorso presentano indubbiamente, fra gli altri, aspetti di finalità sociale, ma solo indirettamente paiono riconducibili ai servizi "socio assistenziali" (per esempio, gestione di una casa di riposo) integranti l'eccezione prevista dalla legge.

Ampliando il concetto di "servizio socio assistenziale" oltre l'ambito di sua naturale esplicazione si rischia di vanificare la portata precettiva della prima parte del nuovo art. 114 comma 5 bis del TUEL, posto che 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).

Va pure considerato che la norma in esame non pone alcun divieto o limitazione alla capacità dell'Azienda di erogare i servizi richiesti dalle leggi nazionali o regionali, ma solo l'osservanza di una disciplina di carattere finanziario cui già è assoggettato, da tempo, l'Ente pubblico di riferimento (per tutte le funzioni e servizi erogati).

II. Tale obbligo diverrà, tuttavia, concretamente operativo nel momento in cui sarà emanato il decreto ministeriale indicato dall'art. 114 bis comma 5 bis del TUEL (le aziende speciali e le istituzioni sono assoggettate al patto di stabilità interno secondo le modalità definite con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con i Ministri dell'interno e per gli affari regionali, il turismo e lo sport, sentita la Conferenza Stato-Città ed autonomie locali, da emanare entro il 30 ottobre 2012), in attesa di definizione anche a causa del constatato sostanziale inadempimento, da parte delle aziende speciali, all'obbligo di deposito dei propri bilanci presso la competente Camera di commercio (adempimento per il quale gli enti locali vigilanti sono stati sensibilizzati con la citata nota MEF RGS n. 96420 del 19/11/2012, citata dalla Provincia istante).

Si rinvia, in proposito, alle considerazioni presenti nel parere della Sezione n. 7/2012, emesso in relazione ad analoga norma prevista per alcune categorie di società partecipate (art. 18 comma 2 bis del d.l. n. 112/2008, convertito con legge n. 133/2008), già oggetto di riflessione in altri

pronunciamenti della magistratura contabile (Sezione Piemonte, n. 14/2010; Sezione Sardegna n. 24/2010; SS.RR. in sede di controllo n. 28/2011).

III. Anche in assenza della concreta operatività dell'obbligo di osservanza del patto di stabilità, tuttavia, come già precisato nel citato parere n. 7/2012, va comunque segnalata l'opportunità di un consolidamento dei risultati economici e finanziari del "gruppo ente locale", di cui costituiscono parte integrante le aziende speciali, al fine di una corretta rappresentazione del bilancio. A prescindere, cioè, dalla cogenza di singole disposizioni di legge, la Sezione ha sottolineato da tempo l'esigenza di tener conto comunque dei risultati delle società a partecipazione totale o maggioritaria e degli altri organismi strumentali al fine di evitare il formarsi di situazioni occulte di debito destinate a gravare sulla collettività (già dalla Deliberazione n. 17 del 13 ottobre 2006).

La necessità del consolidamento dei dati di bilancio tra soggetti pubblici ed organismi partecipati, da tempo posta in evidenza dalla giurisprudenza contabile, è stata poi oggetto di recepimento legislativo sia per l'intero universo delle pubbliche amministrazioni (cfr. d.lgs. n. 91/2011, attuativo della legge di contabilità n. 196/2009) che, in particolare, per gli Enti locali, dal d.lgs. n. 118 del 23 giugno 2011 (armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi), che prevede in prospettiva l'adozione di uno schema comune di bilancio consolidato con aziende, società e altri organismi controllati.

Analoga necessità di governo della spesa e controllo del bilancio anche per gli organismi partecipati, pur in presenza di una norma che esclude questi ultimi dall'osservanza di specifici obblighi (in quel caso riferiti a divieti e limitazioni alle assunzioni di personale) è stata evidenziata nel parere della Sezione n. 417/2012 (anch'esso richiesto per chiarire il rapporto fra attività erogata da un'azienda speciale e art. 114 comma 5 bis del TUEL).

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione

Il Relatore
(Donato Centrone)

Il Presidente
(Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria
il 21 gennaio 2013
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)