



Corte dei Conti
Sezione regionale di controllo per la Basilicata
Potenza

Deliberazione n. 30/2008

Parere n. 25/2008

La Sezione regionale di controllo per la Basilicata così composta:

Presidente di Sezione dott.ssa Laura Di Caro	Presidente
Consigliere dott. Antonio Nenna	Componente-relatore
Primo Referendario dott. Rocco Lotito	Componente
Referendario dott. Giuseppe Teti	Componente;

nella Camera di consiglio del 19 settembre 2008

VISTO l'art. 100 della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n.1214 e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n.20 e successive modificazioni;

VISTA la legge 11 novembre 2000, n.340, ed in particolare l'art.27;

VISTO l'art. 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131, ed in particolare il comma 8;

VISTA la deliberazione n. 14/2000 in data 16 giugno 2000 delle Sezioni Riunite della Corte dei conti, con la quale è stato deliberato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTI gli indirizzi ed i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004;

VISTA la richiesta di parere formulata dal Presidente della Provincia di Potenza con lettera prot. n. 812 del 22 luglio 2008;

VISTA l'ordinanza del Presidente di questa Sezione regionale di controllo n. 99/2008 del 16 settembre 2008, con la quale è stata deferita la questione all'esame collegiale della Sezione per l'odierna seduta e con la quale è stato anche nominato relatore il consigliere dott. Antonio Nenna;

UDITO nella Camera di consiglio il relatore;

PREMESSO

che, con la succitata lettera, il Presidente della Provincia di Potenza ha formulato una richiesta di parere circa la possibilità di trasformare la

“Agenzia provinciale per l’istruzione e la formazione professionale e l’orientamento all’impiego” (APOF –IL), costituita ai sensi dell’art.16 della legge regionale Basilicata n.33/2003, in società di capitali totalmente partecipata dall’ente locale;

VISTA la nota n. 8521/C21 del 15 settembre 2008 del Presidente del Coordinamento delle Sezioni regionali di controllo della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti;

CONSIDERATO

- che l’art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 ha abilitato le Regioni a richiedere ulteriori forme di collaborazione alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ai fini della regolare gestione finanziaria e dell’efficienza ed efficacia dell’azione amministrativa, nonché pareri in materia di contabilità pubblica;

- che, a termini della stessa disposizione, analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane;

- che la previsione dell’inoltro delle richieste di parere tramite il Consiglio delle autonomie locali testimonia la volontà del legislatore di creare a regime un sistema di filtro onde limitare le richieste dei predetti enti, ma non impedisce agli stessi di avanzare direttamente dette istanze;

RITENUTO

- che nell’esercizio della funzione consultiva l’organo magistratuale, in attesa della istituzione del Consiglio delle autonomie locali, previsto dal comma aggiunto dall’art. 7 della legge costituzionale n. 3/2001 all’art. 123 della Costituzione, non possa esimersi dal considerare i requisiti di legittimazione dei soggetti che promuovono detta funzione e le condizioni oggettive per l’attivazione della stessa;

- che, sotto il profilo soggettivo, le richieste di parere possano essere formulate soltanto dai massimi organi rappresentativi degli enti locali (Presidente della Giunta regionale, Presidente della Provincia, Sindaco o, nel caso di atti di normazione, Presidente del Consiglio regionale, provinciale, comunale), come precisato – tra l’altro – dal citato documento approvato dalla Sezione delle Autonomie nell’adunanza del 27 aprile 2004;

- che, sotto il profilo oggettivo, possano rientrare nella funzione consultiva della Sezione richieste di pareri concernenti la materia della contabilità pubblica (intesa quale sistema normativo che presiede alla gestione finanziaria ed economico-patrimoniale dello Stato e degli altri enti pubblici) che richiedano un esame, da un punto di vista astratto (con esclusione di valutazione e pareri su casi specifici), di temi di carattere generale come nei

casi: di atti generali; di atti o schemi di atti di normazione primaria (leggi, statuti) o secondaria (regolamenti di contabilità o in materie comportanti spese, circolari), o inerenti all'interpretazione di norme vigenti; di soluzioni tecniche rivolte ad assicurare la necessaria armonizzazione nella compilazione dei bilanci e dei rendiconti; di preventiva valutazione di formulari e scritture contabili che gli enti intendessero adottare. E' stato, peraltro, chiarito (Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, deliberazione n. 5/2006 del 17.02.2006) che *"ancorché la materia della contabilità pubblica non possa ridursi alla sola tenuta delle scritture contabili ed alla normativa avente ad oggetto le modalità di acquisizione delle entrate e di erogazione delle spese, essa non potrebbe investire qualsiasi attività degli enti che abbia comunque riflessi di natura finanziaria-patrimoniale. Ciò non solo rischierebbe di vanificare lo stesso limite imposto dal legislatore, ma comporterebbe l'estensione dell'attività consultiva delle Sezioni regionali a tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa con l'ulteriore conseguenza che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti diventerebbero organi di consulenza generale delle autonomie locali. In tal modo, la Corte verrebbe, in varia misura, inserita nei processi decisionali degli enti, condizionando quell'attività amministrativa su cui è chiamata ad esercitare il controllo che, per definizione, deve essere esterno e neutrale. Per le ragioni sopraesposte, emerge dunque l'esigenza che la nozione di contabilità pubblica strumentale alla funzione consultiva assuma un ambito limitato alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli. Se è vero, infatti, che ad ogni provvedimento amministrativo può seguire una fase contabile, attinente all'amministrazione di entrate e spese ed alle connesse scritture di bilancio, è anche vero che la disciplina contabile si riferisce solo a tale fase 'discendente' distinta da quella sostanziale, antecedente, del procedimento amministrativo, non disciplinata da normative di carattere contabilistico."*

Sono da ritenersi inammissibili, pertanto, richieste di pareri in materia di contabilità pubblica che comportino valutazione di casi o atti gestionali specifici che determinerebbero un'ingerenza della Corte dei conti nella concreta attività gestionale dell'Ente, con un coinvolgimento della magistratura contabile nell'amministrazione attiva certamente incompatibile con le funzioni alla stessa attribuite dal vigente ordinamento e con la sua

fondamentale posizione di indipendenza e neutralità (posta anche nell'interesse delle stesse amministrazioni pubbliche) quale organo magistratuale al servizio dello Stato-comunità;

- che la funzione consultiva non debba svolgersi in ordine a quesiti che implicino valutazioni di comportamenti amministrativi che possano formare oggetto di eventuali iniziative giudiziarie proprie della Procura regionale della Corte dei conti;

- che ulteriore limite sia costituito dalla natura necessariamente preventiva della funzione consultiva. Infatti, i pareri da richiedersi alla Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti possono riguardare questioni giuridico-contabili di carattere generale, la cui soluzione possa tornare utile alla emanazione successiva di atti di amministrazione o di normazione e, in quanto destinati ad illuminare e consigliare, attraverso una manifestazione di giudizio, l'organo di amministrazione attiva, devono necessariamente precedere la pronuncia dell'organo deliberante. Non è, quindi, ammissibile l'esercizio *ex post* della funzione consultiva;

RITENUTO, alla luce delle considerazioni e dei principi sopra esposti, che, nel caso di specie, la richiesta sia ammissibile sia sotto il profilo soggettivo sia sotto quello oggettivo;

RITENUTO di poter, per tali ragioni, esprimere il proprio parere in merito; tanto premesso, si espongono le seguenti considerazioni.

Il Presidente della Provincia di Potenza ha formulato una richiesta di parere circa la possibilità di trasformare la "Agenzia provinciale per l'istruzione e la formazione professionale e l'orientamento all'impiego" (APOF -IL), costituita ai sensi dell'art.16 della legge regionale Basilicata n.33/2003, in società di capitali totalmente partecipata dall'ente locale, ritenendo essere la scelta della forma di gestione delle attività e dei servizi di cui trattasi una facoltà connessa alla propria autonomia.

Preliminarmente si rileva che l'esame dell'art.16 della L.R. n.33/2003 evidenzia l'intenzione del legislatore regionale di costituire, per l'istruzione e la formazione professionale, organismi di diritto pubblico, denominati Agenzie, come enti strumentali della Provincia per l'esercizio di determinate attività.

Va, altresì, considerato che la legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria per il 2008), all'art.3, comma 27, ha previsto che le amministrazioni pubbliche non possano procedere alla costituzione di nuove società che abbiano "per oggetto attività di produzione di beni e di servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali", con la precisazione che è sempre ammessa "la costituzione di

società che producono servizi di interesse generale (...) da parte delle amministrazioni, di cui all'art.1 comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nell'ambito dei rispettivi livelli di competenza". L'accertamento della sussistenza dei presupposti di cui al citato comma 27 è espressamente demandato all'ente che deve effettuare questa verifica prima di decidere di procedere alla costituzione della società (art.3,comma 28).

Con questa disposizione il legislatore ha posto una stretta correlazione fra finalità proprie dell'ente pubblico e utilizzo dello strumento societario. La possibilità del ricorso allo strumento societario dipende, quindi, dai compiti che l'ordinamento riserva a ciascun ente e dalla finalità che l'ente si propone di raggiungere con la partecipazione.

Sotto il primo profilo è necessario considerare se, in attuazione del principio di sussidiarietà (art.118 della Cost.), le attività indicate rientrano fra quelle di competenza dell'ente territoriale. Come è noto l'art.118 Cost. ha stabilito che le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che il legislatore intervenga per conferirle, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, ad altro livello di governo (Provincia, Città metropolitana, Regione o Stato) per assicurarne l'esercizio unitario.

Questa Sezione regionale di controllo ritiene che, nel caso di cui trattasi, la presenza di una legge regionale, emanata nell'ambito della competenza legislativa ordinaria, con l'individuazione, per una funzione, di un modello organizzativo definito in modo omogeneo per le due province della Regione, evidenzia l'intenzione del legislatore regionale di costituire, per l'istruzione e la formazione professionale, organismi di diritto pubblico (denominati Agenzie) come enti strumentali della Provincia per l'esercizio di determinate attività. Esula, pertanto, dalla competenza provinciale la definizione della predetta funzione e, quindi, a giudizio di questa Corte dei conti, non può ritenersi possibile, allo stato della normativa vigente, che ogni Provincia possa procedere, in modo autonomo alla trasformazione dell'ente pubblico in un soggetto diverso di natura privatistica;

P.Q.M.

Nelle sopra esposte considerazioni è il parere della Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Basilicata in relazione alla richiesta formulata dal Presidente della Provincia di Potenza con lettera prot. n. 812 del 22 luglio 2008;

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della segreteria della Sezione, alla Provincia di Potenza ed al Presidente del Coordinamento

delle Sezioni regionali di controllo della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti.

Così deciso in Potenza, nella Camera di consiglio del 19 settembre 2008.

IL PRESIDENTE DELLA SEZIONE

F.to Dott.ssa Laura DI CARO

I COMPONENTI

F.to Dott. Antonio NENNA - relatore

F.to Dott. Rocco LOTITO

F.to Dott. Giuseppe TETI

Depositata in Segreteria il 19 settembre 2008

PER IL PREPOSTO AI SERVIZI DI SUPPORTO

IL FUNZIONARIO

F.to dott. Francesco MICUCCI