



Corte dei Conti

Sezione Regionale di Controllo per la Toscana
composta dai magistrati:

-Pres. Sez. Vittorio GIUSEPPONE	Presidente
-Cons. Paolo PELUFFO	Componente
-Cons. Raimondo POLLASTRINI	Componente
-Cons. Graziella DE CASTELLI	Componente
-1° Ref. Alessandra SANGUIGNI	Relatore
-1° Ref. Laura D'AMBROSIO	Componente

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTA la legge 5 giugno 2003 n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTO l'art.17, comma 31 della legge 3 agosto 2009, n. 102;

VISTO il Regolamento (14/2000) per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti in data 16 giugno 2000 e successive modifiche;

VISTA la Convenzione stipulata il 16 giugno 2006 tra Sezione regionale, Consiglio delle autonomie locali e Giunta regionale Toscana in materia di "ulteriori forme di collaborazione" tra Corte ed autonomie, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della citata legge n. 131 del 2003.

UDITO nella Camera di consiglio del 21 marzo 2011 il relatore, 1° Ref. Alessandra Sanguigni

PREMESSO

Il Consiglio delle Autonomie locali, con nota prot. 1674/1.13.9 in data 2/02/2011, ha inoltrato alla Sezione una richiesta di parere del Sindaco del Comune di Lucca, in ordine all'applicabilità delle disposizioni in materia di personale, contenute nel D.L. 31/5/2010 n. 78, convertito in L.30/7/2010 n.122, in particolare nell'art.9, ad una Azienda speciale del Comune, in quanto la stessa non risulta inserita nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuato dall'Istituto Nazionale di statistica ISTAT, ai sensi del

comma 3 dell'art. 1 della legge 31 dicembre 2009 n. 196, nell'assunto che le prescrizioni di contenimento della spesa in materia di impiego pubblico, si riferiscano esclusivamente alle Amministrazioni inserite nel predetto elenco ISTAT.

Il Comune rende noto di aver costituito, da anni, con deliberazione del Consiglio comunale, un'azienda speciale denominata "Azienda Teatro del Giglio A.T.G." che, come prevede lo Statuto della stessa, *"...è ente strumentale del Comune di Lucca, dotato di personalità giuridica e istituito per la gestione e l'esercizio del Teatro Comunale del Giglio, disciplinato dalla L.142/1990, dalle norme di legge vigenti in materia di servizi pubblici locali... Il Comune assicura l'autonomia imprenditoriale dell'Azienda senza fine di lucro, ne determina gli indirizzi generali, controlla i risultati, esercita la vigilanza, conferisce il capitale in dotazione"*.

CONSIDERATO

Secondo ormai consolidati orientamenti assunti dalla Corte dei conti in tema di pareri da esprimere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, occorre verificare in via preliminare se la richiesta di parere formulata presenti i necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo, che riguarda la legittimazione dell'organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, che concerne l'attinenza dei quesiti alla materia della contabilità pubblica, come espressamente previsto dalla legge, e la coerenza dell'espressione di un parere con la posizione costituzionale assegnata alla Corte dei conti ed il ruolo specifico delle Sezioni regionali di controllo. Nella valutazione dei requisiti di ammissibilità, inoltre, questa Sezione tiene anche conto della possibilità legislativamente prevista di concordare, con le autonomie locali, ulteriori forme di collaborazione e, conseguentemente, di quanto previsto nella Convenzione del 16 giugno 2006, citata in premesse. La convenzione consente tra l'altro al Consiglio delle autonomie di richiedere direttamente pareri su temi generali in materia di contabilità pubblica, ponendo richieste provenienti da enti locali diversi da quelli indicati dalla legge, come, ad esempio, le Comunità montane o i Consorzi tra comuni, fermo restando la verifica, da parte della Sezione, della coerenza di tali richieste con il ruolo istituzionale della Sezione e la verifica dei requisiti di ammissibilità oggettiva.

Nel caso in esame, la richiesta di parere è ammissibile sotto il profilo soggettivo, provenendo essa dal Consiglio delle autonomie.

In ordine al requisito oggettivo, occorre preliminarmente accertare se la richiesta di parere sia riconducibile alla materia della contabilità pubblica, intesa quale complesso di disposizioni che regolano il sistema del bilancio ed i relativi equilibri, quali l'acquisizione e gestione dei mezzi finanziari e patrimonio pubblico e, quindi, in particolare la disciplina dei bilanci, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria e contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli.

Occorre, inoltre, verificare se sussistano i requisiti di generalità ed astrattezza, se il quesito non implichi valutazione di comportamenti amministrativi, ancor più se connessi ad atti già adottati o comportamenti espletati, se l'ambito in concreto sia oggetto di indagini della procura regionale o di giudizio innanzi alla sezione giurisdizionale regionale della Corte dei

conti, ovvero oggetto di contenzioso penale, civile o amministrativo. La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti ha natura necessariamente propedeutica all'esercizio dei poteri intestati agli amministratori e può riguardare solo questioni di carattere generale giuridico-contabile.

Al riguardo, si ritiene che la materia, sulla quale verte la richiesta di parere, sia riconducibile al profilo della contabilità, in una visione dinamica dell'accezione, come delineato anche da questa Corte, nel parere espresso dalle Sezioni riunite in sede di controllo, in sede di nomofilachia, con delibera n.54/CONTR/10, depositata il 17 novembre 2010, nel senso che "il concetto di contabilità pubblica...consiste nel sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici". Tuttavia, proseguono le Sezioni riunite, la funzione consultiva delle Sezioni Regionali di controllo non sarebbe esaustiva, se non esaminasse e rendesse parere, in ordine ai quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica. La richiesta in esame, difatti, attiene all'interpretazione di norme di coordinamento di finanza pubblica, in particolare all'ambito delle misure per il contenimento della spesa e quindi all'osservanza dei vincoli introdotti dalla legge, che hanno riflessi sulla formazione e gestione dei bilanci pubblici: le norme in materia di personale, richiamate in via generale nella citata richiesta, contenute nel D.L. 31 maggio 2010, n. 78 convertito dalla legge n. 122 del 2010, impongono difatti il contenimento delle dinamiche retributive.

E', pertanto, da ritenersi ammissibile la richiesta di quesito anche sotto questo profilo.

Il Collegio, inoltre, valuta la questione suscettibile di risposta, tale da garantire uniformità di indirizzo e ponderazione di tutti gli interessi coinvolti, non ravvisando la necessità di investire le Sezioni Riunite della Corte dei conti, in sede di controllo, secondo quanto stabilito con delibera n.8/CONTR/2010 delle Sezioni Riunite in sede di controllo, adottata nell'adunanza del 26 marzo 2010. Al riguardo si richiama quanto disposto dall'art.17, comma 31 della legge 3 agosto 2009, n. 102, in base al quale le predette Sezioni Riunite possono essere chiamate ad adottare una pronuncia di orientamento generale, nei confronti delle Sezioni competenti a pronunciarsi in materia consultiva, in funzione di nomofilachia, assimilabile a quella contemplata dall'art.65 r.d. 30 gennaio 1941, n.12 concernente l'ordinamento giudiziario, che intesta alla Corte di Cassazione il compito di garantire l'esatta osservanza e l'uniforme interpretazione della legge, nonché l'unità del diritto oggettivo nazionale.

Nel merito osserva il collegio che il D.L. 31 maggio 2010, n. 78 convertito dalla legge n. 122 del 2010, in particolare all'art 9 -Contenimento delle spese in materia di impiego pubblico, inserito nel CAPO III Contenimento delle spese in materia di impiego pubblico invalidità e previdenza-, ha dettato specifici limiti configurando, per tipologie di spesa specifiche, differenti ambiti di amministrazioni pubbliche destinatarie delle disposizioni. Alcune disposizioni sono rivolte alle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del

comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, mentre altre, di contenuto più specifico, sono indirizzate alle sole amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165. Il legislatore nazionale, nella funzione di coordinamento della finanza pubblica, ha quindi configurato ambiti a "cerchi concentrici", ai quali rivolgere distinti obblighi di contenimento delle spese.

Nell'ambito di disposizioni di contenimento della spesa in materia di impiego pubblico, che qui ci occupa, la citata legge ha disposto, fra l'altro, per il triennio 2011-2013, un limite al trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, ivi compreso il trattamento accessorio, nel senso che lo stesso non può superare, in ogni caso, il trattamento ordinariamente spettante per l'anno 2010, al netto di alcune specifiche evenienze¹. Il legislatore ha individuato le amministrazioni soggette a queste norme di contenimento di spesa in materia di impiego pubblico, nelle "amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196²". Il successivo comma del medesimo articolo 9, dispone, ancora nei confronti delle amministrazioni pubbliche individuate dall'ISTAT ai sensi della citata legge n.196/2009, anche un contestuale limite quantitativo ai trattamenti economici complessivi dei singoli dipendenti, per il triennio 2011-2013.³

I commi 3 e 4⁴ prevedono altre specifiche limitazioni, nei confronti delle

¹ art.9 comma 1. *Per gli anni 2011, 2012 e 2013 il trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, ivi compreso il trattamento accessorio, previsto dai rispettivi ordinamenti delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, non può superare, in ogni caso, il trattamento ordinariamente spettante per l'anno 2010, al netto degli effetti derivanti da eventi straordinari della dinamica retributiva, ivi incluse le variazioni dipendenti da eventuali arretrati, conseguimento di funzioni diverse in corso d'anno, fermo in ogni caso quanto previsto dal comma 21, terzo e quarto periodo, per le progressioni di carriera comunque denominate, maternità, malattia, missioni svolte all'estero, effettiva presenza in servizio, fatto salvo quanto previsto dal comma 17, secondo periodo, e dall'articolo 8, comma 14."*

² Legge 196 /2009 art. 1. comma 2. *Ai fini della presente legge, per amministrazioni pubbliche si intendono gli enti e gli altri soggetti che costituiscono il settore istituzionale delle amministrazioni pubbliche individuati dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) sulla base delle definizioni di cui agli specifici regolamenti comunitari. comma 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 31 luglio.*

³ ². *In considerazione della eccezionalità della situazione economica internazionale e tenuto conto delle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea, a decorrere dal 1 ° gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2013 i trattamenti economici complessivi dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, previsti dai rispettivi ordinamenti, delle amministrazioni pubbliche, inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di Statistica (ISTAT), ai sensi del comma 3, dell'art. 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, superiori a 90.000 euro lordi annui sono ridotti del 5 per cento per la parte eccedente il predetto importo fino a 150.000 euro, nonché del 10 per cento per la parte eccedente 150.000 euro; a seguito della predetta riduzione il trattamento economico complessivo non può essere comunque inferiore a 90.000 euro lordi annui; le indennità corrisposte ai responsabili degli uffici di diretta collaborazione dei Ministri di cui all'art. 14, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001 sono ridotte del 10 per cento; la riduzione si applica sull'intero importo dell'indennità. Per i procuratori ed avvocati dello Stato rientrano nella definizione di trattamento economico complessivo, ai fini del presente comma, anche gli onorari di cui all'articolo 21 del R.D. 30 ottobre 1933, n. 1611. La riduzione prevista dal primo periodo del presente comma non opera ai fini previdenziali. A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto e sino al 31 dicembre 2013, nell'ambito delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modifiche e integrazioni, i trattamenti economici complessivi spettanti ai titolari degli incarichi dirigenziali, anche di livello generale, non possono essere stabiliti in misura superiore a quella indicata nel contratto stipulato dal precedente titolare ovvero, in caso di rinnovo, dal medesimo titolare, ferma restando la riduzione prevista nel presente comma."*

⁴ ³. *A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente provvedimento, nei confronti dei titolari di incarichi di livello dirigenziale generale delle amministrazioni pubbliche, come individuate dall'Istituto nazionale di Statistica (ISTAT), ai sensi del comma 3, dell'art. 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, non si applicano le disposizioni normative e contrattuali che autorizzano la corresponsione, a loro favore, di una quota dell'importo derivante dall'espletamento di incarichi aggiuntivi.*

⁴. *I rinnovi contrattuali del personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni per il biennio 2008-2009 ed i miglioramenti*

amministrazioni pubbliche individuate dall'ISTAT ai sensi della citata legge n.196/2009.

Il comma 29 prende a riferimento le Società non quotate, inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'ISTAT ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, controllate direttamente o indirettamente dalle amministrazioni pubbliche, per disporre un obbligo di adeguamento delle politiche assunzionali alle disposizioni previste nell'articolo 9, qui in argomento.

Invece, altre specifiche disposizioni fanno riferimento quale ambito soggettivo di applicazione alle sole amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165⁵. In particolare, ad esempio il comma 2 bis⁶, per il medesimo periodo triennale, stabilisce un tetto al trattamento accessorio del personale; ma anche il comma 32, che disciplina in ordine agli incarichi dirigenziali⁷.

Non vi è alcun dubbio che gli enti locali siano destinatari delle citate norme, come di recente ha sostenuto anche questa Sezione, con il parere Del. n. 123/2010/PAR del 20 ottobre 2010. D'altra parte, appare chiaro che la ratio di contenimento della spesa in materia di impiego pubblico muove dall'intento di comprendere, per alcune misure vincolistiche, un panorama di destinatari più ampio possibile, tale da coincidere con l'elenco ISTAT predisposto annualmente proprio per il conto consolidato della Pubblica Amministrazione. In altri termini, pretende che le disposizioni siano rivolte ad ogni organizzazione pubblica o di rilievo pubblico, con un rinvio dinamico per la determinazione dei destinatari, quindi ad un paniere di soggetti in continuo potenziale aggiornamento.

Orbene, occorre quindi esprimere considerazioni ermeneutiche in ordine ai limiti soggettivi della norma stessa. Il dato letterale delle norme che richiamano le amministrazioni

economici del rimanente personale in regime di diritto pubblico per il medesimo biennio non possono, in ogni caso, determinare aumenti retributivi superiori al 3,2 per cento. La disposizione di cui al presente comma si applica anche ai contratti ed accordi stipulati prima della data di entrata in vigore del presente decreto; le clausole difformi contenute nei predetti contratti ed accordi sono inefficaci a decorrere dalla mensilità successiva alla data di entrata in vigore del presente decreto; i trattamenti retributivi saranno conseguentemente adeguati. La disposizione di cui al primo periodo del presente comma non si applica al comparto sicurezza-difesa ed ai Vigili del fuoco.

⁵ Art.1 comma 2 D.lgs:165/2001: *Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300. (comma così modificato dall'articolo 1 della legge n. 145 del 2002)*

⁶ 2-bis. *A decorrere dal 1° gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2013 l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non può superare il corrispondente importo dell'anno 2010 ed è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio.*

⁷Comma 32 *A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente provvedimento le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001 che, alla scadenza di un incarico di livello dirigenziale, anche in dipendenza dei processi di riorganizzazione, non intendono, anche in assenza di una valutazione negativa, confermare l'incarico conferito al dirigente, conferiscono al medesimo dirigente un altro incarico, anche di valore economico inferiore. Non si applicano le eventuali disposizioni normative e contrattuali più favorevoli; a decorrere dalla medesima data è abrogato l'art. 19, comma 1-ter, secondo periodo, del decreto legislativo n. 165 del 2001. Resta fermo che, nelle ipotesi di cui al presente comma, al dirigente viene conferito un incarico di livello generale o di livello non generale, a seconda, rispettivamente, che il dirigente appartenga alla prima o alla seconda fascia.*

pubbliche di cui al comma 3 dell'art. 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, infatti, in via di prima approssimazione, sembra dettare una dimensione onnicomprensiva di operatività.

Precisamente, la norma si riferisce a tutti gli enti ed ai soggetti che costituiscono il settore istituzionale delle amministrazioni pubbliche individuati dall'ISTAT, in ossequio alle disposizioni comunitarie.

E' chiara la portata innovativa di tale disposizione che, nella finalità di contenimento della dinamica di aumento della spesa gravante sui bilanci pubblici, fa riferimento ad una nozione di pubblica amministrazione più ampia possibile, nella quale, difatti, molteplici e variegati soggetti di spesa contribuiscono all'andamento della finanza pubblica nell'ottica di corresponsabilità di tutte le amministrazioni, che compongono il sistema di finanza pubblica.

Nondimeno, tutte le Amministrazioni sono chiamate al rispetto dei parametri ed obiettivi nei confronti dell'Europa, atteso che lo Stato è l'unico responsabile nei confronti delle istituzioni comunitarie del rispetto dei suddetti parametri. Proprio questo assioma è alla base delle norme di coordinamento di finanza pubblica.

Ciò posto, il legislatore nel configurare i destinatari di specifiche norme di contenimento della spesa ha operato un rinvio dinamico all'elenco in questione, che viene predisposto annualmente e quindi integrato costantemente con tutte le eventuali nuove amministrazioni pubbliche, che rispondono ai requisiti comunitari sopra illustrati. Nell'ottica del legislatore, l'elenco dovrebbe assumere il connotato dell'eshaustività e onnicomprensività, per ricomprendervi tutti gli enti e gli altri soggetti che costituiscono il settore istituzionale delle amministrazioni pubbliche, che infatti devono essere individuati dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) proprio sulla base delle definizioni di cui agli specifici regolamenti comunitari.

L'esigenza di una più ampia estensione dei destinatari e completezza del panorama pubblico emerge ancora di più, se utilizzata per dare effettività concreta ed incisiva a norme di contenimento della spesa.

Se questo è l'obiettivo, non appare sostenibile l'esclusione, dai destinatari delle norme contenenti vincoli e limiti finanziari, di un'azienda speciale comunale che è ente strumentale istituito dal comune per la gestione di servizi pubblici locali privi di rilevanza economica. La non riconducibilità all'ambito dei destinatari delle suddette norme sulla spesa, peraltro, è motivata dalla mancata inclusione nell'elenco ISTAT. Non è dato tuttavia comprendere il motivo per il quale non sia stata correttamente censita detta azienda, essendo sussistenti in capo al predetto soggetto pubblico i requisiti previsti dalle norme comunitarie di seguito specificate, ed essendo presenti in elenco analoghe amministrazioni.⁸ Sarebbe illogico e contraddittorio aver previsto così ampi ambiti di applicazione in un'ottica dinamica ed allargata, e poi escludere proprio gli enti strumentali del comune o provincia, se non inseriti formalmente e nominativamente nell'elenco.

La Sezione ritiene perciò che l'interpretazione esclusivamente letterale delle norme

⁸ Peraltro anche questo elenco non appare esaustivo: Associazione Arena Sferisterio-Teatro di tradizione; Fondazione Teatro Marengo; Fondazione i Teatri di Reggio Emilia; Ente autonomo regionale Teatro di Messina; Associazione teatrale pistoiese; Ente regionale teatrale del Friuli Venezia Giulia - ERT ; Teatri stabili ad iniziativa pubblica.

che indicano, come soggetti destinatari, le "amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196", vanificherebbe l'intenzione del legislatore, il quale è intervenuto su una precisa platea di soggetti, in modo da conseguire effettivamente un significativo contenimento di spesa. Peraltro, l'interpretazione letterale della norma porterebbe all'assurdo di non ritenere applicabili ad un nuovo soggetto, nel quale appunto siano riscontrabili i requisiti previsti dalle norme comunitarie, obblighi di contenimento della spesa per un esercizio finanziario, qualora il soggetto stesso fosse costituito subito dopo il censimento da parte dell'ISTAT, o dopo la pubblicazione dell'elenco nella G.U., elenco che, come indica la norma -L.196/2009- è meramente ricognitivo.

L'analisi specifica del soggetto richiamato nella richiesta di parere, azienda speciale del Comune, denominata "Azienda Teatro del Giglio A.T.G." pone in evidenza che è ente strumentale del Comune dotato di personalità giuridica e istituito per la gestione e l'esercizio del Teatro, senza fine di lucro. Il concetto di "strumentalità" rivela l'esistenza di un collegamento inscindibile tra l'azienda e l'ente locale: infatti questo, mediante affidamento diretto all'azienda, realizza la gestione del servizio pubblico attraverso la determinazione degli indirizzi generali, il controllo dei risultati, la vigilanza e il conferimento del capitale in dotazione.

Va altresì evidenziato che la Legge Regionale Toscana del 28 marzo 2000, n. 45 prevede "Norme in materia di promozione delle attività nel settore dello spettacolo in Toscana", il cui sostegno finanziario è rivolto, fra l'altro, a soggetti che svolgono attività di rilevanza nazionale e regionale nel settore, in particolare eroga contributi annuali o pluriennali ai teatri di tradizione tra i quali appare l'Associazione Teatro di Pisa, inserita a pieno titolo nell'elenco ISTAT in argomento. Da ciò discende che la predetta Azienda speciale è ente strumentale del comune, è controllato dall'ente locale, è destinatario in prevalenza di contributi pubblici.

Peraltro si rappresenta quanto segue. Il REGOLAMENTO (CE) N. 2223/96 del CONSIGLIO, del 25 giugno 1996 è la normativa di riferimento nell'ambito relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nella Comunità, le cui finalità, fra l'altro consistono nell'analizzare la situazione economica di un paese e di una regione, a condizione che i dati siano elaborati sulla base di principi unici e non diversamente interpretabili. La Commissione deve utilizzare aggregati dei conti nazionali per i calcoli comunitari amministrativi, in particolare quelli relativi al bilancio, mentre per l'unione europea e i suoi Stati membri, i dati di tale sistema assolvono un'importante funzione in sede di elaborazione e monitoraggio delle politiche sociali ed economiche. Il concetto nazionale di Conto Consolidato è quello relativo al complessivo universo di Enti di riferimento, il quale si ottiene individuando ed elidendo i flussi finanziari che costituiscono trasferimenti tra gli enti considerati, cioè attraverso l'operazione contabile di consolidamento, grazie alla quale si evitano duplicazioni e pertanto sovrastime dell'effettivo ammontare delle risorse finanziarie gestite dal Settore pubblico a livello nazionale e/o regionale.

Secondo il SEC95, ogni unità istituzionale viene classificata nel Settore S13 sulla base di criteri di natura prevalentemente economica, indipendentemente dal regime giuridico che la governa. In tale contesto sono qualificate le AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE (S.13). In base al regolamento predetto, il "settore amministrazioni pubbliche (S.13) comprende tutte le unità istituzionali che agiscono da produttori di altri beni e servizi non destinabili alla vendita, la cui produzione è destinata a consumi collettivi e individuali ed è finanziata in prevalenza da versamenti obbligatori effettuati da unità appartenenti ad altri settori e/o tutte le unità istituzionali la cui funzione principale consiste nella redistribuzione del reddito e della ricchezza del paese". Il regolamento definisce le *unità istituzionali* comprese nel settore S.13, quali: a) gli *organismi pubblici* (esclusi i produttori pubblici aventi la forma di società di capitali pubbliche o dotati, in forza di una normativa specifica, di personalità giuridica e le quasi-società, allorché sono classificate nei settori delle società finanziarie o non finanziarie) che gestiscono e finanziano un insieme di attività, principalmente consistenti nel fornire alla collettività beni e servizi non destinabili alla vendita "; b) le *istituzioni senza scopo di lucro* dotate di personalità giuridica che agiscono da produttori di altri beni e servizi non destinabili alla vendita, che sono controllate e finanziate in prevalenza da amministrazioni pubbliche. La citata normativa comunitaria comprende, nel sotto-settore amministrazioni locali, gli enti pubblici territoriali la cui competenza si estende a una parte soltanto del territorio economico esclusi gli enti locali di previdenza e assistenza sociale, nonché le istituzioni senza scopo di lucro controllate e finanziate in prevalenza da amministrazioni locali, la cui competenza è limitata al territorio economico di tali amministrazioni. Alla luce di ciò, è di tutta evidenza che, l'azienda speciale di un ente locale territoriale, pur se non compresa formalmente nell'elenco ISTAT, certamente possiede i requisiti indicati nella normativa comunitaria, essendo riconducibile senza dubbio alla categoria delle *istituzioni senza scopo di lucro controllate e finanziate in prevalenza da amministrazioni locali*.

Sulla base del SEC95, il Sistema Europeo dei Conti, l'Istat predispone l'elenco delle unità istituzionali che fanno parte del Settore "Amministrazioni Pubbliche" (Settore S13), i cui conti concorrono alla costruzione del Conto economico consolidato delle Amministrazioni pubbliche, elenco che, nelle recenti normative, rileva anche per l'individuazione dell'ambito soggettivo di applicazione di norme di coordinamento di finanza pubblica. Occorre precisare che la compilazione di tale lista risponde a norme classificatorie e definitorie proprie del sistema statistico nazionale e comunitario. L'elenco ha quindi sicuramente un carattere ricognitivo, quindi non costitutivo di requisiti che sussistono comunque e che la rilevazione ISTAT si limita a riscontrare. Si sottolinea altresì che l'elenco è previsto nella legge 196/09 citata, per le esigenze conoscitive che supportino il Parlamento nelle scelte di finanza pubblica.

L'inserimento nell'elenco ISTAT è disciplinato dalle norme relative al censimento, in particolare dal decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322 art. 7 e 11. È previsto l'obbligo, infatti, per tutte le amministrazioni, enti e organismi pubblici di fornire tutti i dati che vengano loro richiesti per le rilevazioni previste dal programma statistico nazionale. Peraltro è prevista anche una sanzione amministrativa pecuniaria per i soggetti che non forniscono i dati richiesti,

ovvero li forniscono scientemente errati o incompleti.

Conclusivamente, la Sezione ritiene che l'interpretazione meramente letterale delle norme che indicano, come soggetti destinatari, le sole "amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196", vanifichi in parte gli effetti di contenimento sulla spesa in materia di impiego pubblico, e che l'azienda speciale del comune, per la quale si riscontrano i requisiti previsti nel regolamento comunitario che definisce le *unità istituzionali* del settore S.13, debba essere compresa fra i destinatari delle citate norme di contenimento della spesa, anche se nominativamente non inserita nell'elenco ISTAT.

Nelle sopra esposte considerazioni è il parere della Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Toscana in relazione alla richiesta formulata dal Consiglio delle autonomie con nota Prot. 1674/1.13.9.

DISPONE

Copia della presente deliberazione è trasmessa al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Toscana, e, per conoscenza, al Sindaco del Comune di Lucca e al Presidente del relativo Consiglio.

Così deciso in Firenze, nella Camera di consiglio del 21 marzo 2011

Il Presidente
f.to Vittorio GIUSEPPONE

L'Estensore
f.to 1° Ref. Alessandra SANGUIGNI

Depositata in Segreteria il 21 marzo 2011

Il Direttore della segreteria
f.to Pier Domenico BORRELLO