



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

composta dai magistrati:

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

nell'adunanza in camera di consiglio del 3 ottobre 2012

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 nota n. 0117172 di protocollo in data 11 settembre 2012, con la quale il presidente della provincia di Brescia ha richiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

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'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta del presidente della provincia di Brescia;

Udito il relatore dott. Gianluca Braghò;

PREMESSO CHE

Il presidente della provincia di Brescia, mediante nota n. 0117172 dell'11 settembre 2012, ha richiesto un parere in merito all'applicazione dell'articolo 6, comma 2, del decreto legge 31 maggio 2010, n.78, convertito con la legge 30 luglio 2010, n.122 alla propria azienda speciale "Centro Formativo Provinciale Giuseppe Zanardelli"

Il presidente premette che l'azienda speciale è stata costituita dalla provincia di Brescia nel 2004, in seguito a diversi protocolli d'intesa fra la regione Lombardia e le province per il conferimento di funzioni in materia di formazione professionale e per il trasferimento di risorse finanziarie, strumentali e di personale.

La natura di azienda speciale, regolata dall'art. 114 del D. Lgs. 267/2000, è rafforzata dalla circostanza che il trattamento economico dei componenti del suo consiglio di amministrazione è determinato con deliberazione della giunta provinciale, quale organo di governo dell'ente locale di cui l'azienda stessa è strumento.

Inoltre l'amministrazione ha preso atto delle considerazioni che emergono nella recente sentenza della Corte Costituzionale del 27 giugno 2012 in merito al fatto che nella locuzione utilizzata dal legislatore nell'articolo 6, comma 2, del decreto legge 78/2010, "*Enti che comunque ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche*", rientrano non solo gli enti che ricevono erogazioni finanziarie, bensì tutti quelli che ricevono qualunque beneficio in risorse pubbliche in grado di incrementare le componenti attive del bilancio dell'azienda.

In proposito, non vi è dubbio che l'Azienda Speciale Giuseppe Zanardelli riceva benefici a carico delle finanze pubbliche, sia di carattere finanziario, riferiti ai finanziamenti provenienti dalla Regione Lombardia relativi al personale dipendente, oltre che all'attività svolta dalla Azienda, pur essendo questi ultimi calcolati ed erogati "in dote", non indiscriminatamente e, quindi, non a "fondo perduto", sia di carattere

patrimoniale, riferiti all'uso gratuito di immobili di proprietà pubblica, in gran parte della provincia di Brescia.

La Corte dei conti, fino a questo momento, ha ritenuto applicabile alle aziende speciali, e quindi anche nel caso in esame, l'articolo 6, comma 2, del decreto legge 78/2010;

Per contro, le argomentazioni di cui sopra non appaiono sussistere in riferimento alla natura e al contenuto della attività svolta dalla azienda speciale "Giuseppe Zanardelli", ovvero la formazione professionale e, quindi, alla eventuale ascrivibilità della Azienda nella definizione di istituti e scuole di ogni ordine e grado.

Se così fosse, le disposizioni dell'art. 6, comma 2, del decreto legge 78/2010 non sarebbero applicabili alla azienda speciale "Giuseppe Zanardelli" per deroga espressa dettata dallo stesso legislatore: *"La disposizione del presente comma non si applica agli enti previsti nominativamente dal D. Lgs. 300/1999 e dal D. Lgs. 165/2001 ... omissis ..."*.

Infatti, la legge della Regione Lombardia 6 agosto 2007, n. 19, all'articolo 1, comma 2, definisce il sistema di istruzione e formazione professionale *come "l'insieme dei percorsi funzionali all'assolvimento del diritto-dovere all'istruzione e alla formazione e all'obbligo di istruzione, nonché all'inserimento e alla permanenza attiva nel mondo del lavoro e nel contesto sociale a livello europeo, nazionale e locale, alla crescita delle conoscenze e delle competenze lungo tutto l'arco della vita, alla promozione dello sviluppo professionale degli operatori delle istituzioni scolastiche e formative"*.

Infine, la legge statale 28 marzo 2003, n. 53 prevede che *"il sistema educativo di istruzione e di formazione si articola nella scuola dell'infanzia, in un primo ciclo che comprende lo scuola primaria e lo scuola secondaria di primo grado, e in un secondo ciclo che comprende il sistema dei licei e il sistema dell'istruzione e della formazione professionale"*.

Alla luce delle argomentazioni sopra esposte, il presidente della provincia di Brescia sottopone al parere di questa Sezione il dubbio sull'applicabilità o meno all'azienda speciale "Centro Formativo Provinciale Giuseppe Zanardelli" dell'articolo 6, comma 2, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 come convertito nella legge 30 luglio 2010, n.122.

AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA ED OGGETTIVA

La richiesta di parere di cui sopra è intesa ad avvalersi della facoltà prevista dalla norma contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, la quale dispone che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possono

chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti "pareri in materia di contabilità pubblica".

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

La Sezione, preliminarmente, è chiamata a pronunciarsi sull'ammissibilità della richiesta, con riferimento ai parametri derivanti dalla natura della funzione consultiva prevista dalla normazione sopra indicata.

Con particolare riguardo all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere delle Provincie, si osserva che il presidente 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.

Sotto il profilo oggettivo, il quesito proposto attiene alla corretta applicazione dell'art. 6, comma 2, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 convertito con la legge n. 122/2010.

Il quesito riveste portata generale ed astratta e non interferisce né con la sfera di discrezionalità riservata dalla legge alla pubblica amministrazione locale, né con possibili questioni attinenti alla giurisdizione civile, amministrativa o di responsabilità amministrativo-contabile.

Ne consegue che la richiesta di parere, rientrando nella nozione di contabilità pubblica, è oggettivamente ammissibile e può essere esaminata nel merito.

MERITO

Occorre preliminarmente precisare che le determinazioni da parte dell'Amministrazione sulle modalità interpretative delle norme di contabilità sono frutto di valutazioni proprie dell'Ente medesimo, rientranti nelle prerogative dei competenti organi decisionali, pur nel rispetto delle previsioni legali e nell'osservanza delle regole di sana gestione finanziaria e contabile.

Cionondimeno, la provincia richiedente potrà tenere conto, nelle determinazioni di propria competenza, dei principi generali enunciati in sede interpretativa nel presente parere.

All'amministrazione interpellante sono noti i precedenti consultivi della Sezione, quanto ad inclusione nella disciplina dell'art. 6 comma 2 del D.L. 31 maggio 2010, n.78 delle Aziende speciali, unitamente alle argomentazioni che tale orientamento sostengono (cfr. Sezione contr. Lombardia deliberazioni nn. 1065/2010/PAR, n.

155/2011/PAR, 361/2011/PAR, 366/2011/PAR, 508/2011/PAR, 616/2011/PAR, 669/2011/PAR, 674/2011/PAR, 218/2012/PAR e, da ultimo, 265/2012/PAR).

Ad avviso dell'amministrazione remittente, la natura strumentale dell'Azienda Speciale e la contribuzione pubblica in favore di tale organismo partecipato non sono argomenti idonei nel caso di specie ad includere l'Azienda Speciale "Giuseppe Zanardelli" nel regime previsto dalla predetta norma riduttiva, in ragione del servizio esercitato, consistente nella formazione professionale e, quindi, in ragione dell'ascrivibilità di detta Azienda Speciale nel perimetro del sistema educativo nazionale, comprensivo di ogni istituto e scuola di ogni ordine e grado.

In altri termini l'Azienda Speciale di formazione professionale non rientrerebbe nell'alveo applicativo dell'art. 6 comma 2 del D.L. 31 maggio 2010, n.78, convertito con modificazioni nella L. 30 luglio 2010, n.122, in virtù delle deroghe testuali previste dal medesimo comma di legge finanziaria.

Di qui il dubbio interpretativo sul regime applicabile alle Aziende Speciali che erogano servizi di formazione professionale.

Ciò posto, la Sezione non revoca in dubbio che l'attività di formazione professionale pubblica rientri a pieno titolo nel sistema educativo sia statale che regionale in ragione della stessa definizione legale desumibile sia dalla legge 28 marzo 2003, n. 53, sia dalla legge regionale Lombardia agosto 2007, n. 19, (articolo 1, comma 2), entrambe, peraltro, correttamente richiamate dall'amministrazione provinciale.

Tuttavia, la correttezza dell'assunto iniziale non conduce alla conclusione del sillogismo proposto dall'amministrazione provinciale di Brescia.

Appare opportuno richiamare il dettato normativo oggetto dei dubbi interpretativi, valorizzandone gli aspetti definatori, i principi generali ed il regime delle esclusioni.

Nell'ambito della manovra finanziaria varata ed approvata nell'estate del 2010 (D.L. 31 maggio 2010, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122), il legislatore ha dettato numerose norme dirette a contenere e razionalizzare la spesa pubblica, sia dello Stato che, con alcune modificazioni (discendenti dall'autonomia riconosciuta dalla parte Seconda, Titolo V, della Costituzione, specie dopo l'intervento della Legge costituzionale n. 3/2001) degli enti locali.

Una delle disposizioni di questa natura è l'articolo 6 che, sotto la rubrica "*Riduzione dei costi degli apparati amministrativi*", contiene 27 commi dettanti varie regole di contenimento della spesa, applicabili, a seconda dei casi, a tutte o solamente ad alcune amministrazioni pubbliche.

L'art. 6 comma 2 del D.L. 31 maggio 2010, n.78 dispone, in particolare, che "*la partecipazione agli organi collegiali, anche di amministrazione, degli enti, che comunque ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche, nonché la titolarità di*

organi dei predetti enti è onorifica; essa può dar luogo esclusivamente al rimborso delle spese sostenute ove previsto dalla normativa vigente; qualora siano già previsti i gettoni di presenza non possono superare l'importo di 30 euro a seduta giornaliera. La violazione di quanto previsto dal presente comma determina responsabilità erariale e gli atti adottati dagli organi degli enti e degli organismi pubblici interessati sono nulli. (.....). La disposizione del presente comma non si applica agli enti previsti nominativamente dal decreto legislativo n. 300 del 1999 (Governo, Ministeri ed amministrazioni centrali, Agenzie) e dal decreto legislativo n. 165 del 2001 (pubbliche amministrazioni), e comunque alle università, enti e fondazioni di ricerca e organismi equiparati, alle camere di commercio, agli enti del Servizio sanitario nazionale, agli enti indicati nella tabella C della legge finanziaria ed agli enti previdenziali ed assistenziali nazionali, alle ONLUS, alle associazioni di promozione sociale, agli enti pubblici economici individuati con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze su proposta del Ministero vigilante, nonché alle società".

Stante il richiamo alle amministrazioni pubbliche previste nominativamente nell'art. 1 comma 2 del D. Lgs. 31 marzo 2001, n.165, l'Azienda Speciale di formazione professionale non è ascrivibile al novero delle amministrazioni dello Stato, atteso che la stessa non può essere considerata un'amministrazione statale ricompresa negli istituti e scuole di ogni ordine e grado.

Il richiamo nominativo agli enti esclusi dall'art. 6 comma 2 del D.L. 31 maggio 2010, n.78, mediante la prima locuzione dell'art. 1 comma 2 del D. Lgs. 31 marzo 2001 n.165, è chiaramente riferito alle istituzioni educative statali.

Ed infatti, nell'elencazione successiva vengono in linea di conto le autonomie locali (Regioni, Province, Comuni, Comunità Montane e loro consorzi ed associazioni), le Istituzioni universitarie, gli istituti autonomi case, le Camere di commercio, industria ed artigianato e agricoltura, tutti gli enti pubblici non economici, nazionali, regionali e locali, gli enti del Servizio sanitario nazionale e l'ARAN.

Il dato testuale della norma contiene l'avverbio "nominativamente". Ne consegue che nel regime delle esclusioni non possono compiersi interpretazioni estensive.

Al mantenimento dell'orientamento consolidato della Sezione, soccorre nel caso di specie anche l'interpretazione sistematica.

L'Azienda Speciale, di derivazione locale, rientra nel perimetro della pubblica amministrazione quanto a costi di apparato da ridimensionare per superiori vincoli di finanza pubblica. L'Azienda Speciale si configura quale ente strumentale della Provincia, dotato di autonomia gestionale e personalità giuridica, mediante la quale l'ente locale persegue i propri fini istituzionali insiti nell'erogazione di un servizio pubblico in senso oggettivo secondo principi di economicità efficacia ed efficienza gestionale.

Inoltre, si osserva che secondo la giurisprudenza del Consiglio di Stato (cfr. Cons. Stato sent. n.641/2012), il personale delle Aziende speciale non possiede lo *status* di dipendente pubblico, in quanto le Aziende Speciali sono enti pubblici economici che operano in ambito locale (cfr. Cass. sent. nn. 15661/06, 14101/06, 18015/02 e 10968/01).

Risulta infine palese che l'ente pubblico economico non sia incluso nelle deroghe previste dall'art. 1 comma 2 del D. Lgs. 31 marzo 2001 n.165, richiamato dall'art. 6 comma 2 del D.L. 31 maggio 2010, n.78 (*a fortiori* la disposizione richiama gli enti pubblici non economici).

In conclusione si osserva che, una volta delineato il criterio generale di riduzione del perimetro della pubblica amministrazione, attuato sotto forma di taglio dei costi di funzionamento degli apparati amministrativi che beneficiano di erogazioni pubbliche, rientra nella disponibilità del legislatore stabilire deroghe espresse ai principi generali di contenimento della spesa pubblica.

Le deroghe sono tassative e le istituzioni pubbliche escluse sono nominativamente individuate.

Il regime delle esclusioni al principio onorifico, salvo il gettone di presenza, previsto nel contesto normativo dell'art. 6 comma 2 del D.L. 31 maggio 2010, n.78 non si applica, per le argomentazioni che precedono, all'Azienda Speciale di formazione professionale.

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore
(Dott. Gianluca Braghò)

Il Presidente
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria
18/10/2012
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)