



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

**nell'adunanza in camera di consiglio del 14 novembre 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 del 16 giugno 2000, n. 14, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite del 3 luglio 2003, n. 2 e del 17 dicembre 2004, n. 1;

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. 13606 del 30 settembre 2013, con cui il comune di Alzano Lombardo (BG) ha chiesto un parere nel quadro delle competenze attribuite alla Corte dei conti dalla legge n. 131 del 2003;

Vista la deliberazione n. 1/PAR/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 sindaco del comune la cui nota si è sopra richiamata;

Udito il relatore dott. Francesco Sucameli.

### **PREMESSO CHE**

Il Comune in epigrafe ha posto alla Sezione un quesito inerente alla facoltà di istituzione di una "fondazione di partecipazione", nel settore dell'istruzione, segnatamente per la realizzazione di un Istituto Tecnico Superiore.

Esso, peraltro, concorrerebbe al patrimonio dell'ente istituendo quale socio fondatore, ma con un contributo simbolico, di € 1, 00.

Più nel dettaglio, il Comune ha precisato quanto segue:

Il DPCM 25 gennaio 2008 con il quale sono state adottate le linee guida per la riorganizzazione del sistema di istruzione e formazione tecnica superiore prevede che gli istituti tecnici superiori si costituiscano come fondazioni di partecipazione con i seguenti soggetti fondatori, quale standard organizzativo minimo:

- un istituto di istruzione secondaria superiore, statale o paritario, che in relazione all'articolo 13 della legge n. 40/2007 appartenga all'ordine tecnico o professionale, ubicato nella provincia sede della fondazione;

- una struttura formativa accreditata dalla Regione per l'alta formazione, ubicata nella provincia sede della fondazione;

- un'impresa del settore produttivo cui si riferisce l'istituto tecnico superiore;

- un dipartimento universitario o altro organismo appartenente al sistema della ricerca scientifica e tecnologica;

- un Ente locale (comune, provincia, città metropolitana, comunità montana).

La DGR 125 del 14/05/2013 avente ad oggetto: "Approvazione della programmazione degli Interventi di Istruzione Tecnica Superiore (ITS) e dell'istruzione e Formazione Tecnica Superiore (IFTS), per il triennio 2013/2015, nel territorio lombardo definisce le "Linee guida per la realizzazione degli interventi di Istruzione Tecnica Superiore per il triennio 2013/2015" prevedendo la costituzione di nuove fondazioni.

Il Decreto n. 5970 del 02107/2013 della Direzione Generale Istruzione, Formazione e Lavoro della Regione Lombardia approva, ai sensi della DGR 125/2013, l'avviso pubblico rivolto alle Fondazioni ITS costituite per la programmazione dell'offerta formativa di istruzione tecnica

superiore e l'avviso pubblico per la presentazione di manifestazioni di interesse per la costituzione di nuove Fondazioni di Istituti Tecnici Superiori e la progettazione di nuovi percorsi di istruzione tecnica superiore -triennio 2013/2015 e i relativi finanziamenti.

Tanto premesso, il Comune chiede:

- 1) se la costituzione di una fondazione ai sensi del DPCM 25 gennaio 2008 da parte di un Ente Locale sia coerente con il dettato dell'articolo 9 comma 6 del D.L. n. 95/2012 (convertito in L. n. 135/2012), tenuto conto dei precedenti di questa Sezione che ritengono l'istituzione di fondazioni incompatibili con la prefata norma (in particolare i pareri n. 403 del 18/09/2012, n. 485 del 13/11/2012 e n. 25 del 21/01/2013).
- 2) se la circostanza che non vi siano oneri a carico del Comune di Alzano Lombardo, ad eccezione esclusiva del conferimento di capitale per la costituzione del patrimonio della Fondazione, conferimento quantificato in simbolici € 1,00, consenta all'Amministrazione civica di partecipare alla fondazione in qualità di socio fondatore, nel rispetto del dettato dell'articolo 9 comma 1 del DL 95/2012.

L'Amministrazione civica chiede, infatti, un nuovo pronunciamento alla luce della diversa posizione espressa da Regione Lombardia nella propria sezione FAQ, in cui si afferma che "In primo luogo occorre ricordare che ai sensi del DPCM - del 25 gennaio 2008 - Allegato A, punto 2, l'Ente Locale è uno dei componenti obbligatori della Fondazione di partecipazione che si costituisce per la realizzazione di percorsi di Istruzione Tecnica Superiore. Tali Fondazioni, in ragione dello scopo sociale, non sembrano rientrare nella fattispecie prevista dall'articolo 9 comma 6 del D.L. 95/2012 convertito in legge del 7 agosto 2012 n. 135".

Infine, l'Amministrazione cita la recente sentenza della Corte costituzionale n. 236/2013, che in merito all'art. 9, comma 6, del D.L. n. 95/2012, formula il seguente orientamento in merito al c. 6: "*Tale disposizione deve essere necessariamente coordinata con quanto stabilito nei commi precedenti e, in particolare, nel comma 1. Infatti l'obiettivo del legislatore è esclusivamente la riduzione dei costi relativi agli enti strumentali degli enti locali nella misura almeno del 20 per cento, anche mediante la soppressione o l'accorpamento dei medesimi. Pertanto la disposizione in esame deve essere interpretata nel senso che il divieto di istituire nuovi enti strumentali opera solo nei limiti della necessaria riduzione del 20 per cento dei costi relativi al loro funzionamento. Vale a dire che, se, complessivamente, le spese per «enti, agenzie e organismi comunque denominati» di cui ai commi 1 e 6 del citato art. 9, resta al di sotto del 20 per cento dei precedenti oneri finanziari, non opera il divieto di cui al comma 6*".

Il Comune di Alzano Lombardo, sulla base di queste premesse, riterrebbe che la costituzione di una Fondazione per la realizzazione di un ITS rispetterebbe la prefata disposizione di legge.

## **AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA**

Il primo punto da esaminare concerne l'ammissibilità della richiesta, con riferimento ai parametri derivanti dalla natura della funzione consultiva prevista dalla normativa sopra indicata.

Con particolare riguardo all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere dei Comuni, si osserva che il vice-sindaco, facente funzione del primo cittadino (causa decadenza del sindaco) è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 del TUEL. Pertanto, la richiesta di parere è soggettivamente ammissibile poiché promanante dall'organo legittimato a proporla.

## **AMMISSIBILITA' OGGETTIVA**

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo di ammissibilità del quesito, occorre rammentare che la richiesta di parere è formulata ai sensi dell'articolo 7, comma 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, recante *"Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3"*.

La disposizione contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 131/2003 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 che, lungi dal conferire alle Sezioni regionali di controllo un generale ruolo di consulenza, la limitano alla sola contabilità pubblica. Preliminare all'ulteriore procedibilità del parere è quindi la ricomprensione del parere tra quelli attribuibili per materia alle Sezioni regionali di controllo.

Le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenute 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 al riguardo precisato che detto concetto non si estende sino a ricomprendere la totalità dell'azione amministrativa che presenti riflessi di natura finanziaria, ma deve intendersi limitato al *"sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici"*, sia pure *"in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri"*.

Con specifico riferimento alla richiesta analizzata dalla presente pronuncia, la stessa risulta oggettivamente ammissibile, in quanto evidentemente diretta a chiarire l'esatta portata di una normativa di limitazione della spesa pubblica.

## MERITO

Come già evidenziato nella deliberazione [SRC Lombardia n. 460/2013/PAR del 22 ottobre 2013](#), a seguito della pronuncia interpretativa di rigetto del Giudice delle leggi, la giurisprudenza della Corte (SRC n. 20/2013/PAR; n. 261/2013/PAR ed SRC Veneto n. 127/2013/PAR) che negava in modo assoluto la possibilità di istituire fondazioni va sottoposta ad un parziale *revirement*: la Consulta infatti, nella sentenza n. 236/2013 (punto 8.1. *in diritto*) afferma che «La norma impugnata stabilisce il divieto per gli enti locali di istituire enti, agenzie e organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica, che esercitino una o più funzioni fondamentali e funzioni amministrative loro conferite ai sensi dell'articolo 118 Cost..

*Tale disposizione deve essere necessariamente coordinata con quanto stabilito nei commi precedenti e, in particolare, nel comma 1.*

*Infatti l'obiettivo del legislatore è esclusivamente la riduzione dei costi relativi agli enti strumentali degli enti locali nella misura almeno del 20 per cento, anche mediante la soppressione o l'accorpamento dei medesimi. Pertanto la disposizione in esame deve essere interpretata nel senso che il divieto di istituire nuovi enti strumentali opera solo nei limiti della necessaria riduzione del 20 per cento dei costi relativi al loro funzionamento.*

*Vale a dire che, se, complessivamente, le spese per «enti, agenzie e organismi comunque denominati» di cui ai commi 1 e 6 del citato art. 9, resta al di sotto dell'80 per cento dei precedenti oneri finanziari, non opera il divieto di cui al comma 6.*

*Una siffatta interpretazione, costituzionalmente orientata, si rende necessaria anche per consentire agli enti locali di dare attuazione al comma 1 mediante l'accorpamento degli enti strumentali che svolgono funzioni fondamentali o conferite. In tal modo, infatti, gli enti locali potranno procedere all'accorpamento degli enti strumentali esistenti anche mediante l'istituzione di un nuovo soggetto, purché sia rispettato l'obiettivo di riduzione complessiva dei costi».*

In altre parole, il divieto del comma 6 opera nella misura in cui non siano state adempiute le misure del comma 1, vale a dire la previa riduzione dei costi relativi agli enti strumentali degli enti locali nella misura almeno del 20 per cento, anche mediante la soppressione o l'accorpamento dei medesimi, tenuto conto anche del nuovo ente.

Pertanto, il precedente orientamento espresso da questa Sezione con riguardo alla possibilità di istituire fondazioni di partecipazione (pareri nn. 350, 403 e 485/2012/PAR, nn. 25 e 235/2013/PAR) va aggiornato, con la specificazione che il divieto di cui al comma 6 del D.L. n. 95/2012 opera solo ove non si sia dato corso alla razionalizzazione di cui al comma 1.

Tale determinazione ermeneutica, peraltro, è del tutto indipendente dalla consistenza dell'apporto finanziario del comune, che comunque va valutato alla luce del principio di legalità finanziaria e delle vigenti norme.

**P.Q.M.**

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

L'Estensore  
(dott. Francesco Sucameli)

Il Presidente  
(dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria  
il 26 novembre 2013  
Il Direttore della Segreteria  
(dott.ssa Daniela Parisini)