Deliberazione n. 82/2025/PAR

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

composta dai magistrati:

Mario	NISPI LANDI	Presidente
Giampiero Maria	GALLO	Consigliere
Paolo	BERTOZZI	Consigliere (relatore)
Rosaria	DI BLASI	Primo Referendario
Anna	PETA	Primo Referendario
Lucia	MARRA	Referendario
Matteo	LARICCIA	Referendario

Nell'adunanza del 27 febbraio 2025, ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

sulla richiesta di parere presentata dalla Regione Toscana

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. n. 1214 del 12/07/1934, e successive modificazioni;

VISTA la l. n. 20 del 14/1/1994, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, e successive modificazioni;

VISTA la l. n. 131 del 5/6/2003, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla l. cost. n. 3 del 18/10/2001;

VISTO il regolamento n. 14/2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni riunite in data 16/06/2000, e successive modificazioni;

VISTE le deliberazioni della Sezione delle autonomie approvate nelle adunanze del 27/4/2004 e del 4/6/2009, aventi ad oggetto indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo;

VISTA la deliberazione della Sezione delle autonomie n. 5/AUT/2006, che ha precisato i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione consultiva intestata alle Sezioni territoriali;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/10;

VISTA la richiesta di parere presentata dall'ente, come di seguito meglio specificata;

VISTA l'ordinanza presidenziale con cui è stata convocata la Sezione per l'odierna adunanza;

UDITO il relatore, Cons. Paolo Bertozzi.

PREMESSO IN FATTO

Con nota del 23 gennaio 2025, prot. n. AOOGRT_0036077, acquisita al protocollo della Sezione in pari data, al n. 458, il Presidente della Giunta regionale della Toscana ha formulato una richiesta di parere ex art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131.

La richiesta pone un quesito sulla corretta interpretazione dell'art. 3, co. 1, della legge 28 febbraio 1987, n. 56, riportato in premessa, il quale stabilisce che "*I comuni ove hanno sede la sezione circoscrizionale, i recapiti periodici e le sezioni decentrate sono tenuti a fornire i locali necessari per il funzionamento delle sezioni e dei recapiti medesimi, secondo criteri di massima relativi alle caratteristiche degli immobili stabiliti dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale. I predetti comuni ricevono dai comuni compresi nell'ambito territoriale delle sezioni circoscrizionali dei recapiti periodici e delle sezioni decentrate una quota di partecipazione all'onere finanziario sostenuto, secondo accordi e criteri di proporzionalità stabiliti dagli stessi comuni*".

Si richiama, quindi, il parere reso in materia dalla Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna della Corte dei conti che, con la deliberazione n. 18/2020/PAR, ne conferma l'attuale vigenza nel mutato quadro normativo relativo all'organizzazione dei Centri per l'impiego, precisando che "*il coinvolgimento dei comuni nella partecipazione alle spese e agli oneri per il funzionamento dei centri per l'impiego dovrà essere regolato in base al principio di leale collaborazione e cioè su base consensuale*".

Si richiama, inoltre, ad ulteriore conferma della vigenza del citata disposizione di legge, il Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 59 del 22 maggio 2020 recante "*Modifiche al Piano straordinario di potenziamento dei centri per l'impiego e delle politiche attive del lavoro*" che, nel disciplinare i criteri e le condizioni per l'erogazione del contributo straordinario ministeriale per il potenziamento dei Centri per l'impiego, afferma che "*non può però non tenersi conto del fatto che, ai sensi dell'articolo*

3, della legge 28 febbraio 1987, n. 56, è in capo ai comuni l'onere della fornitura dei locali necessari per il funzionamento dei CPI".

Riferisce infine, la Regione, che la gestione delle sedi dei Centri per l'impiego della Toscana presenta la seguente configurazione:

a) una grande maggioranza di sedi di proprietà di comuni, concessi all'Agenzia regionale Toscana per l'impiego (ARTI) a titolo gratuito;
b) casi di sedi locate dai comuni medesimi e concesse ad ARTI a titolo gratuito;
c) casi di sedi locate da ARTI, per le quali i comuni territorialmente competenti rimborsano all'Agenzia le spese per il canone;
d) casi di sedi di proprietà provinciale, concesse ad ARTI a titolo gratuito.

Si precisa, al riguardo, che residuano, tuttavia, talune ipotesi in cui l'Agenzia regionale è tenuta a sostenere gli oneri di locazione per determinate sedi dei Centri per l'Impiego, non di proprietà comunale; ciò che avviene quando il Comune, nel quale è situato l'immobile, non collabora per raggiungere un accordo conforme all'obbligo previsto dall'art. 3 della legge n. 56/1987 oppure rifiuta di rimborsare i costi del canone. Di conseguenza, tali oneri locativi, sostenuti da ARTI e non rimborsati dai comuni obbligati, gravano sul bilancio regionale, poiché il relativo capitolo di spesa (B8 del conto economico) è interamente coperto dai ricavi derivanti dai trasferimenti regionali per il funzionamento dell'Agenzia.

Tutto ciò premesso e richiamato, il Presidente della Giunta regionale della Toscana - alla luce di quanto affermato dalla Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna con la citata deliberazione secondo la quale l'adempimento dell'obbligo sancito dall'art. 3 della legge n. 56/1987 deve avvenire sulla base del principio di leale collaborazione, nulla disponendo, tuttavia, in ordine alla portata, cogente o meno, del precetto normativo – pone il seguente quesito "*nell'ipotesi di (dichiarata) indisponibilità di un immobile di proprietà comunale da mettere a disposizione gratuitamente quale sede del Centro per l'Impiego, e/o di assenza di collaborazione nel raggiungimento di un accordo per l'adempimento di quanto previsto dall'art. 3 della legge 28 febbraio 1987, n. 56, se quest'ultima previsione normativa configuri in capo al Comune un'obbligazione ex lege di sostenere gli oneri economici della locazione di un immobile non di proprietà comunale*".

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Il corretto esercizio della funzione consultiva, affidata alla Sezioni regionali di controllo dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, esige la preventiva verifica della sussistenza delle condizioni di ammissibilità della richiesta di parere.

Quest'ultima infatti, secondo il consolidato orientamento delle giurisprudenza contabile, deve essere preliminarmente valutata sia sotto il profilo della legittimazione del soggetto che la presenta (ammissibilità soggettiva), sia sotto il profilo dell'attinenza del quesito o dei quesiti proposti alla materia della contabilità pubblica, così come

definita e circoscritta dalle pronunce rese in sede nomofilattica dalle Sezioni riunite in sede di controllo e dalla Sezione delle autonomie di questa Corte (ammissibilità oggettiva).

2. Ai fini dell'ammissibilità soggettiva occorre in particolare che:

a) il soggetto richiedente rientri nell'elenco degli enti pubblici a tal fine legittimati dalla norma, quali Regioni, Comuni, Province e Città Metropolitane (c.d. legittimazione soggettiva esterna);

b) la richiesta sia formulata dall'organo titolare del potere di rappresentanza, dunque, deputato ad agire in nome e per conto dell'ente (c.d. legittimazione soggettiva interna).

3. Ai fini dell'ammissibilità oggettiva occorre che il quesito sia riconducibile alla materia della contabilità pubblica.

3.1. Si segnala, al riguardo, che le Sezioni riunite in sede di controllo hanno adottato una nozione "dinamica" di contabilità che, spostando "*l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione di bilancio a quello inerente i relativi equilibri*", ne estende il contenuto a questioni che, quantunque estranee al nucleo originario della stessa ne risultano attratte in relazione all'interpretazione di quelle norme di coordinamento della finanza pubblica che pongono limiti e divieti strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa ed idonei a ripercuotersi sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui relativi equilibri di bilancio (Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 54/CONTR/10).

La Sezione delle autonomie ha, poi, ulteriormente chiarito che tale nozione dinamica di contabilità pubblica non inerisce alle materie in sé considerate quanto, piuttosto, alle specifiche questioni che, nell'ambito di tali materie, possono sorgere in relazione all'interpretazione (anzi, "limitatamente all'interpretazione") di quelle norme di coordinamento della finanza pubblica (deliberazione n. 17/2020/QMIG), con la conseguente necessità di distinguere queste ultime dalle questioni che, avendo solo meri riflessi finanziari sui bilanci degli enti, non possono essere ricondotte alla stessa.

In questo senso è stata di recente evidenziata la necessità di privilegiare una nozione di contabilità pubblica tale da non investire ogni attività che, direttamente o indirettamente, comporti una spesa e una conseguente fase contabile. La nozione di contabilità pubblica strumentale alla funzione consultiva deve essere pertanto limitata alla sola fase finanziaria degli interventi di settore (i 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), non potendo estendersi a qualsivoglia attività amministrativa avente effetti finanziari. Ciò, infatti, determinerebbe una dilatazione dell'ambito oggettivo della funzione consultiva, tale da rendere le Sezioni regionali di controllo della Corte dei

conti organi di consulenza generale dell'amministrazione pubblica (cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazioni n. 5, n. 9 e n. 14/2022/QMIG).

3.2. La Sezione delle autonomie, inoltre, chiarisce che la presenza di pronunce di organi giurisdizionali di diversi ordini può costituire un indicatore sintomatico dell'estraneità della questione alla materia di contabilità pubblica, in quanto "*si tratta, evidentemente, di fattispecie in cui i profili contabili, se non marginali, non sono comunque preminenti rispetto ad altre problematiche di ordine giuridico che più propriamente devono essere risolte in diversa sede*" (Deliberazioni n. 3/SEZAUT/2014/QMIG e 24/SEZAUT/2019).

La funzione consultiva di questa Corte, infatti, non può espletarsi in riferimento a quesiti che riguardino comportamenti amministrativi suscettibili di valutazione della Procura della stessa Corte dei conti o di altri organi giudiziari, al fine di evitare che i pareri prefigurino soluzioni non conciliabili con successive pronunce dei competenti organi della giurisdizione (ordinaria, amministrativa, contabile o tributaria).

3.3. La richiesta di parere, infine, deve connotarsi dei requisiti di generalità ed astrattezza, non potendo spingersi fino a valutazioni inerenti all'azione amministrativa da porre in essere in concreto (cfr. Sezione delle autonomie, deliberazioni n. 5/SEZAUT/2006, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG e n. 11/SEZAUT/2020/QMIG). In tal senso, la richiesta deve attenere all'interpretazione di una disposizione di significato controverso, inerente alla materia contabile e non deve tradursi nella verifica di conformità a un parametro normativo di provvedimenti in corso di adozione ovvero già adottati. La Sezione di controllo non può, infatti, con la propria pronuncia, ingerirsi nella concreta attività gestionale dell'ente, ovvero esprimere valutazioni in merito a singoli procedimenti o comportamenti dell'amministrazione.

4. Alla luce delle predette coordinate interpretative deve essere quindi verificata l'ammissibilità della richiesta in esame.

4.1. Sotto il profilo soggettivo, la richiesta di parere può ritenersi ammissibile, in quanto formulata della Regione - ente espressamente legittimato dall'art. 7, comma 8, della l n. 131/2003 alla richiesta di pareri in materia di contabilità pubblica – tramite il Presidente della Giunta regionale, quale organo rappresentativo dell'ente regione, ai sensi dell'art. 121, comma 4, della Costituzione.

4.2. Sotto il profilo oggettivo la richiesta deve invece ritenersi inammissibile, in quanto concernente una materia non riconducibile alla nozione di contabilità pubblica.

Il quesito formulato verte, infatti, sull'interpretazione di una norma attinente ai profili organizzativi dei Centri per l'impiego gestiti da ARTI, agenzia regionale dotata di autonomia contabile, che produce solo effetti indiretti sul bilancio della Regione, nella misura in cui quest'ultima sia chiamata a rifondere i maggiori costi sostenuti in proprio dalla stessa Agenzia per reperire i locali da adibire ai predetti Centri nell'ipotesi in cui il Comune non ne garantisca la disponibilità.

La questione, dunque, pur avendo riflessi finanziari, non coinvolge aspetti della gestione regolati da norme di coordinamento della finanza pubblica suscettibili di ripercuotersi sugli equilibri di bilancio dell'ente e, pertanto, rimane estranea alla materia della contabilità pubblica, come delimitata dai recenti arresti della giurisprudenza contabile sopra richiamati.

Si deve d'altra parte osservare che il quesito proposto non verte sulla persistente vigenza della disposizione di legge, della quale la Regione non sembra dubitare, ritenendo che i comuni siano comunque tenuti, pur nel mutato contesto normativo, a fornire i locali necessari per il funzionamento dei Centri per l'impiego. Si richiede piuttosto di specificarne la portata precettiva rispetto ad una prospettata situazione di conflitto (attuale o potenziale) tra ARTI e uno o più comuni, la cui risoluzione, in mancanza di composizione consensuale, potrebbe essere affidata all'autorità giudiziaria sulla base delle circostanze del caso concreto, esulando, pertanto, dalla funzione consultiva attribuita alla Corte dei conti.

P.Q.M.

Nelle suesposte considerazioni è il deliberato della Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Toscana - in relazione alla richiesta formulata dalla Regione Toscana, con la nota in epigrafe indicata.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa a cura della Segreteria al Presidente della Giunta regionale della Toscana e, per conoscenza, al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Toscana.

Così deciso in Firenze, nella Camera di consiglio del 27 febbraio 2025.

Il Relatore
Paolo Bertozzi
(firmato digitalmente)

Il Presidente
Mario Nispi Landi
(firmato digitalmente)

Depositata in Segreteria il 15 maggio 2025.

Il funzionario preposto al Servizio di supporto
Cristina Baldini
(firmato digitalmente)