



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA

Parere n. 326/2016

Composta dai seguenti magistrati:

Presidente	Dr. Giovanni Coppola	
Primo Referendario	Dr.ssa Rossella Bocci	
Primo Referendario	Dr.ssa Innocenza Zaffina	Relatore
Primo Referendario	Dr. Francesco Sucameli	
Primo Referendario	Dr.ssa Carla Serbassi	

ha adottato la seguente deliberazione nella camera di consiglio del 28 settembre 2016

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

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001 n° 3;

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 il r.d. 12 luglio 1934, n° 1214 e le successive modificazioni ed integrazioni, recante l'approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti;

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

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n° 14/DEL/2000 del 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

Vista, in particolare, la deliberazione n° 229 del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti, approvata in data 19 giugno 2008 ai sensi dell'art. 3, comma 62, della legge 24 dicembre 2007 n° 244;

Visto il parere reso dal Coordinamento delle Sezioni regionali di controllo con nota prot. n° 7469 in data 22 giugno 2009;

Vista la deliberazione n° 9/SEZAUT/2009/INPR della Sezione delle autonomie della Corte dei conti in data 4 giugno-3 luglio 2009;

Visto l'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009 n° 78, convertito nella legge 3 agosto 2009 n° 102;

Vista la deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Campania n° 74/2009 del 30 settembre 2009;

Viste, altresì, la deliberazione n° 8/AUT/2008 del 12 maggio-4 luglio 2008, nonché la nota del Presidente della Corte dei conti n° 2789 del 28 settembre 2009;

Vista la deliberazione della Corte dei conti, Sezione Riunite, del 26 marzo 2010, n. 8 recante "Pronuncia di orientamento generale sull'attività consultiva";

Vista la deliberazione della Corte dei conti, Sezione Riunite in sede di controllo, del 17 novembre 2010, n. 54;

Visto il decreto presidenziale n° 4 del 23 maggio 2013 in ordine alle modalità di attribuzione delle richieste di parere ai magistrati istruttori;

Vista la nota n. 27447 dell'11 agosto 2016, a firma del Sindaco del Comune di Sarno (SA), acquisita al protocollo n. 4234 della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti in data 12 agosto 2016, con la quale è stato richiesto parere di questa Sezione ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n° 131;

Vista la nota con la quale, in data 23 agosto 2016, è stata assegnata la richiesta di parere al relatore;

Vista l'ordinanza presidenziale n°61/2016 con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

Udito il relatore, il magistrato Primo referendario d.ssa Innocenza Zaffina,

FATTO

Con la nota indicata in epigrafe, il Sindaco del Comune di Sarno (SA) ha prospettato la seguente richiesta di parere circa *"la possibilità di attribuire l'indennità, a tutt'oggi prudenzialmente sospesa, ai componenti (3) del Consiglio di Amministrazione di un Consorzio di Servizi tra Enti Locali, di cui il Comune di Sarno (SA) fa parte con quota di rappresentatività in seno all'Assemblea pari al 50%. Più segnatamente si segnala quanto segue: Il CO.FA.SER. è un consorzio tra enti locali, che ha dato vita ad un soggetto autonomo, dotato di propria personalità giuridica, qualificabile come ente pubblico, costituito a mente dell'art. 31, comma 1 del TUELL, "secondo le norme previste per le aziende speciali di cui all'art. 114 d. lgs 267/2000, in quanto compatibili" (...). L'azienda speciale di che trattasi è un ente pubblico strumentale agli enti locali di Sarno e Mercato San Severino, nonché ai comuni convenzionati ex Legge Mariotti e ss.mm.ii.; Tenuto conto che il legislatore, al fine della disciplina dei consorzi tra Enti Locali, ha inteso evidenziare la strumentalità degli stessi rispetto agli enti aderenti, oltre che la specifica natura di forma associativa, predisposta allo scopo di realizzare una struttura tecnicamente idonea ad una migliore gestione dei servizi pubblici, nel caso di specie al perseguimento delle finalità elencate dall'art. 3 dello statuto consortile: la gestione di farmacie, la distribuzione intermedia a farmacie pubbliche e private, e a tutti i soggetti autorizzati; l'erogazione di specialità medicinali, comprese quelle veterinarie (OMISSIS); l'erogazione di ogni altro prodotto o servizio collocabile per legge attraverso il canale della distribuzione al dettaglio o all'ingrosso nel settore farmaceutico o parafarmaceutico; la gestione dei servizi e delle attività collaterali delle aa.ss.11.; divulgazione di informazione scientifica ed educazione sanitaria verso i cittadini, con particolare riferimento all'impiego del farmaco, anche nei confronti della sanità pubblica o privata; attività di aggiornamento professionale e ricerca nei settori farmaceutici e socio-sanitari, anche mediante la gestione diretta delle necessarie attività; la partecipazione, per le iniziative delle amministrazioni comunali stipulanti, in ambito sanitario e sociale, con particolare riguardo alla tutela della salute ed allo sviluppo del benessere socio-sanitario della collettività; la gestione in forma diretta dei servizi di natura sociale in favore di anziani, giovani e/o disabili ed altre categorie protette; di case di cura e di riposo, di servizi di assistenza domiciliare;*

Atteso che il perimetro di applicazione dell'articolo 5, comma 7, del dl 78/2010, convertito, con modificazioni, dalla legge 122/2010, si estende – anche se non espressamente citato - ai consorzi costituiti tra comuni, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 31 del TUELL;

Valutato che il CO.FA.SER ha provveduto alla decurtazione dei compensi corrisposti agli amministratori, in ossequio al disposto normativo di cui al D.L. 78/2010, così come convertito, con modificazioni, in L. 122/2010,

ed ulteriormente decurtati, secondo il dettato normativo di cui all'art. 4, commi 4 e 5 del D.L. n. 95/2012, come modificato dall'art.16 D.L. n. 90/2014, che per le società a totale partecipazione pubblica, diretta e indiretta, prevede, a decorrere dal 1° gennaio 2015, che il costo annuale sostenuto per i compensi su menzionati (ivi compresa la remunerazione per particolari cariche), non possa superare l'80% del costo complessivamente sostenuto nell'anno 2013;

Viste le ultime pronunzie della magistratura contabile, più segnatamente le recenti deliberazioni n. 327/2015/Par - Corte dei Conti - Sezione regionale di controllo per il Veneto (adunanza del 28 aprile 2015) dell'8 luglio 2015, nonché della sezione delle Autonomie Corte dei Conti n. 29/SEZ. AUT/2015/QMIG del 14 settembre 2015;

Atteso che solo il Sindaco (in qualità di Presidente p.t. dell'Organo Assembleare CO.FA.SER. ed azionista per il 50% dell'azienda speciale de quo), quale organo politico di vertice dell'ente pubblico, può formulare richiesta di parere alla magistratura contabile della Corte dei Conti della Campania, ai sensi e per gli effetti del mentovato articolo 7 comma 8, della Legge 5 giugno 2003, n. 131;

Alla luce di quanto su rilevato e richiamato, si pone il seguente Quesito:

"Ai sensi del D.L. 78/2010, convertito con modificazione in L. 122/2010, in ossequio al disposto normativo di cui all'art. 4, commi 4 e 5 del D.L. n. 95/2012, come modificato dall'art.16 D.L. n. 90/2014, è possibile corrispondere ai componenti del Consiglio di Amministrazione di un Consorzio di Servizi tra Enti Locali, l'indennità, a tutt'oggi prudenzialmente sospesa, già ridotta all'80% del costo complessivamente sostenuto nell'anno 2013".

DIRITTO

In via preliminare, va accertata l'ammissibilità della richiesta di parere alla luce dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 che prevede che gli Enti Locali possano chiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti "di norma, tramite il Consiglio delle Autonomie Locali".

A tale riguardo, ritiene la Sezione di non doversi discostare dall'orientamento sinora seguito da tutte le Sezioni regionali di controllo, secondo cui la mancata costituzione di detto Organismo (pure previsto nello Statuto della Regione Campania approvato con la legge regionale n. 6 del 28 maggio 2009) non può essere ostativa all'esercizio di una facoltà attribuita dalla legge agli Enti Locali e alla stessa Regione.

Pertanto, nelle more della costituzione del Consiglio delle Autonomie Locali, la richiesta di parere deve considerarsi ammissibile, sotto il profilo soggettivo, se e in quanto formulata, come nel caso in esame, dal Sindaco del Comune, quale organo di vertice dell'amministrazione comunale, legittimato ad esprimere la volontà dell'Ente, essendo munito di rappresentanza legale esterna ai sensi dell'art. 50 del decreto legislativo n. 267/2000.

Sempre sotto il profilo soggettivo, rileva altresì in questa sede la deliberazione 4/SEZAUT/2014/QMIG della Sezione delle Autonomie, adottata in risposta della questione di massima posta dalla Sezione regionale di controllo per la Regione Piemonte così prospettata "Se sia ammissibile sotto il profilo soggettivo una richiesta di parere inoltrata dagli Enti legittimati (Regione, provincia, comune), qualora il contenuto del quesito evidenzi che si tratta di questione attinente direttamente a scelte organizzative e finanziarie di un organismo partecipato che, in base al criterio della legittimazione, non avrebbe potuto formulare il quesito (Consorzi ed Unioni di Comuni)". In proposito, la Sezione delle Autonomie ha deliberato nei seguenti termini: "La legittimazione soggettiva alla richiesta di parere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti non viene meno nei casi in cui il criterio orientativo che si chiede di esprimere sia destinato ad avere effetti nella sfera operativo-amministrativa di un soggetto diverso dal richiedente, purché sia giustificata dall'esercizio di attribuzioni intestate all'ente formalmente legittimato. Resta fuori da quest'ambito la mera funzione di "nuncius" che il soggetto legittimato potrebbe assumere, ove

si limitasse solo a proporre una questione interpretativa la cui soluzione non potrebbe avere alcun effetto nell'ambito delle proprie attribuzioni".

Ritenuta ammissibile, sotto il profilo soggettivo, la richiesta di parere del Sindaco del Comune di Sarno (SA) alla luce del principio sopra richiamato, occorre vagliare l'ulteriore requisito dell'ammissibilità sotto il profilo oggettivo.

In particolare, si rende necessario vagliare la ricorrenza delle condizioni e dei requisiti previsti dalla vigente normativa ed elaborati dalla giurisprudenza delle Sezioni Riunite in sede di controllo, della Sezione delle Autonomie, nonché delle Sezioni regionali di controllo.

La sussistenza delle condizioni oggettive di ammissibilità va scrutinata mediante la verifica dell'attinenza del richiesto parere con la materia della contabilità pubblica (in base al citato art. 7, comma 8, della legge 131/2003), del carattere generale e astratto del quesito, della mancanza di diretta funzionalità della richiesta di parere rispetto all'adozione di concreti atti di gestione, dell'assenza di valutazione su comportamenti amministrativi già compiuti o su provvedimenti già adottati, dell'assenza di interferenze con la funzione giurisdizionale intestata alla Corte dei conti o altre giurisdizioni, né con procedimenti in corso presso la Procura della Corte dei conti.

In proposito, è stato chiarito dalla Corte dei conti che *"la materia della contabilità pubblica (...) non potrebbe investire qualsiasi attività degli enti che abbia comunque riflessi di natura finanziaria-patrimoniale"*, in quanto *"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"* (Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 5/2006 del 17.02.2006).

Successivamente, secondo l'indirizzo espresso dalla deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010, resa ai sensi dell'art.17, comma 31, del d.l. 1 luglio 2009, n. 78, convertito nella legge 3 agosto 2009, n.102, la nozione di contabilità pubblica, strumentale alla funzione consultiva, deve assumere un ambito limitato alle normative 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 ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione della spesa, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli.

Nell'ambito della medesima pronuncia, le Sezioni Riunite in sede di controllo hanno precisato che *"talune materie (quali quella concernente il personale, l'attività di assunzione, cui è equiparata quella afferente le progressioni di carriera, la mobilità, gli incarichi di collaborazione con soggetti esterni, i consumi intermedi ecc.) – in considerazione della rilevanza dei pertinenti segmenti di spesa, che rappresentano una parte consistente di quella corrente degli Enti locali, idonea ad influire sulla rigidità strutturale dei relativi bilanci – vengono a costituire inevitabili riferimenti cui ricorrere, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica, per il conseguimento di obiettivi di riequilibrio finanziario, cui sono, altresì, preordinate misure di contenimento della complessiva spesa pubblica, nel quadro dei principi individuati dalla giurisprudenza costituzionale. Ne consegue la previsione legislativa di limiti e divieti idonei a riflettersi, come detto, sulla sana gestione finanziaria degli Enti e sui pertinenti equilibri di bilancio"*.

Alla luce di quanto sopra esposto, si evidenzia che il quesito posto dal Comune istante, sebbene astrattamente riconducibile alla nozione di contabilità pubblica, difetta dei requisiti di generalità e astrattezza, che pure devono sussistere allorquando venga attivata la funzione

consultiva attribuita a questa Sezione. Ciò si evince dalla lettura della questione specifica e concreta posta dal Comune, attinente ad una vicenda amministrativo-gestionale che ha già esplicitato effetti nell'ordinamento giuridico. In particolare, il quesito dell'Ente trae origine dai rapporti intercorrenti tra il Consorzio e i componenti del Consiglio di amministrazione in ordine alla questione dell'erogazione di una "indennità" che risulterebbe, secondo quanto prospettato dall'ente istante, "prudenzialmente sospesa".

In particolare, la richiesta di parere non può essere considerata ammissibile laddove si appalesa volta ad ottenere l'assenso di questa Sezione circa la "legittimità" dell'interpretazione della normativa da applicare a una specifica attività amministrativo-gestionale. Non è, inoltre, da escludere che sulla questione prospettata dall'Ente possa sorgere (o sia già sorto) un contenzioso tra l'amministrazione comunale e soggetti terzi di competenza di altra giurisdizione. Inoltre, qualora la Sezione si esprimesse sulla specifica e concreta questione posta dall'Ente istante interpreterebbe la funzione consultiva intestata alla Corte dei conti come funzione "consulenziale" (generale) sull'attività dell'Amministrazione coinvolta; ciò determinerebbe una impropria ingerenza nell'amministrazione attiva, incompatibile con le funzioni attribuite alla Corte dal vigente ordinamento e con la sua fondamentale posizione di indipendenza e neutralità quale organo magistratuale al servizio dello Stato-comunità (cit. Sezione Autonomie 5/2006, nonché Sez. controllo Basilicata 4/2011; Sez. controllo Lazio 22/2011). "A fortiori", se pure la Sezione si pronunciasse limitatamente alla interpretazione della normativa in materia, non potrebbe comunque prescindere dalla vicenda amministrativo-gestionale che si è (verosimilmente) già perfezionata; in tal modo, verrebbe meno la natura prodromica dell'attività consultiva intestata alla Corte rispetto alla manifestazione della volontà dell'Ente istante (cfr. Sez. controllo Campania, del/par 15/2009 del 24 aprile 2009; del/par n. 15/2008 del 10 luglio 2008 e del/par 2/2007 del 25 gennaio 2007; Sez. controllo Lazio, Deliberazione n. 47/2011/PAR).

Ne consegue, sotto il profilo oggettivo, la parziale inammissibilità della richiesta di parere, difettando i necessari requisiti del carattere della generalità e astrattezza della questione, della prodromicità dell'attività consultiva, nonché della non interferenza con le altre funzioni intestate a questa magistratura contabile e con quelle di altre magistrature.

Esclusivamente sotto l'aspetto della individuazione di principi di carattere generale giuridico-contabile che possano orientare "in via preventiva" l'azione amministrativa, si possono svolgere le seguenti considerazioni.

Diversamente da quanto parrebbe prospettato dall'ente nelle premesse alla richiesta di parere, la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 29/2015 ha confermato l'univoco orientamento della Corte dei conti circa l'ambito di applicazione dell'art. 5, comma 7, della d.l. n. 78 del 2010, nella parte in cui dispone che "Agli amministratori di comunità montane e di unioni di comuni e comunque di forme associative di enti locali aventi per oggetto la gestione di servizi e funzioni pubbliche non possono essere attribuite retribuzioni, gettoni, o indennità o emolumenti in qualsiasi forma siano essi percepiti". Nella richiamata deliberazione, infatti, la Sezione delle Autonomie ha inequivocabilmente confermato che: "i consorzi, sotto il profilo ordinamentale, appartengono alle forme associative di enti locali"; e da ciò consegue "l'orientamento della gratuità dell'incarico agli amministratori dei consorzi ai sensi dell'art. 5, co. 7, del d.l. n. 78/2010".

Occorre, pertanto ribadire, in questa sede, il criterio di orientamento di cui alla deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 4 del 20 febbraio 2014 (richiamata dalla cit. deliberazione n. 29/2015), secondo cui: "La seconda questione di massima (...) così delineata "Se sia applicabile l'art. 5, comma 7, ultimo periodo, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78 del 2010, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n.

122, ai componenti dei Consigli di amministrazione dei Consorzi di Enti locali che siano partecipati anche dalle Regioni”, trova soluzione secondo il seguente criterio di orientamento: Tra le forme associative di enti locali aventi per oggetto la gestione di servizi e funzioni pubbliche ai cui amministratori, ai sensi dell’art. 5, comma 7, della D.L. 78/2010, non possono essere attribuite retribuzioni, gettoni e indennità o emolumenti in qualsiasi forma, deve ritenersi che rientrano anche i componenti dei consigli di amministrazione dei consorzi di enti locali”.

PQM

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Campania dichiara la parziale inammissibilità della richiesta di parere formulata dal Comune di Sarno (SA) nei termini sopra prospettati.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, per il tramite del Servizio di supporto, all’Amministrazione interessata.

Così deliberato in Napoli, nella camera di consiglio del 28 settembre 2016.

IL RELATORE

Innocenza ZAFFINA

IL PRESIDENTE

Giovanni COPPOLA

Depositata in segreteria in data 28 settembre 2016

Il Direttore del servizio di supporto
Dott. Mauro Grimaldi