



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 17 dicembre 2019

composta dai magistrati:

Salvatore PILATO	Presidente
Elena BRANDOLINI	Consigliere, relatore
Maria Laura PRISLEI	Consigliere
Amedeo BIANCHI	Consigliere
Maristella FILOMENA	Referendario
Marco SCOGNAMIGLIO	Referendario
Fedor MELATTI	Referendario

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;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti modificato da ultimo con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008 con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria la Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000;

VISTA la Legge 5 giugno 2003, n. 131 recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3", ed in particolare, l'art. 7, comma 8;

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, come modificati e integrati dalle delibere n. 5/AUT/2006 del 17 febbraio 2006 e n. 9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009 e, da ultimo dalla deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

VISTA la richiesta di parere inoltrata dal Sindaco del Comune di Noventa Vicentina (VI), prot. n. 0023886 del 25/11/2019, acquisita dalla Sezione Regionale di Controllo del Veneto con prot. n. 0012929-25/11/2019-SC_VEN_T97-A;

VISTA l'ordinanza n. 59/2019 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna adunanza;

UDITO il magistrato relatore Consigliere Elena Brandolini;

FATTO

Il Sindaco del Comune di Noventa Vicentina (VI) ha inviato una richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, in merito all'applicabilità agli Amministratori delle IPAB delle disposizioni di cui all'art. 5, comma 9, del D.L. 95/2012 come modificato dal D.L. 24/06/2014 n. 90, convertito con modificazioni dalla Legge 11/08/14 n. 114 e successivamente modificato dall'art. 17 comma 3, della Legge 07/08/2015 n.124 che così dispone: "*è fatto divieto alle Pubbliche Amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del D.lgs. n. 165/2001, nonché alle Pubbliche Amministrazioni inserite nel conto economico consolidato della Pubblica Amministrazione, come individuale dall'Istat ai sensi dell'art. 1, comma 2, della L. n. 196/2009 nonché alle Autorità indipendenti, ivi inclusa la Consob, di attribuire incarichi di studio e consulenza a soggetti già lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza. Alle suddette Amministrazioni è, altresì, fatto divieto di conferire ai medesimi soggetti incarichi dirigenziali o direttivi o cariche in organi di governo delle Amministrazioni di cui al primo periodo e degli enti e società da esse controllati, ad eccezione dei componenti delle giunte degli Enti Territoriali e dei componenti o titolari degli organi elettivi degli enti di cui all'articolo 2, comma 2-bis, del D.L. n.101/2013, convertito, con modificazioni dalla L. n.125/2013. Gli incarichi, le cariche e le collaborazioni di cui ai periodi precedenti sono comunque consentiti a titolo gratuito. Per i soli incarichi dirigenziali e direttivi, fermo restando la gratuità, la durata non può essere superiore a un anno, non prorogabile né rinnovabile presso ciascuna Amministrazione. Devono essere rendicontati eventuali rimborsi di spese, corrisposti nei limiti fissati dall'organo competente dell'Amministrazione interessata (...)*"

La problematica -a detta del Sindaco richiedente- si pone per i seguenti motivi:

- 1) la particolare natura giuridica delle IPAB, enti distinti ed autonomi rispetto all'ente territoriale locale che ne nomina l'organo di governo, dotati di personalità giuridica propria e di autonomia statutaria e regolamentare in base alla Legge 6972/1890;
- 2) il fatto che le IPAB non rientrano nel conto economico consolidato della Pubblica Amministrazione, come individuato dall'Istat, e sono altresì soggette al controllo sulle attività e sugli organi da parte della Regione.

DIRITTO

1. Pregiudiziale all'esame della questione sottoposta al vaglio della Sezione è la verifica della concomitante sussistenza, in specie, dei requisiti di ammissibilità soggettiva (legittimazione dell'organo richiedente) e oggettiva (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, generalità ed astrattezza del quesito proposto, mancanza di

interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o con giudizi pendenti presso la magistratura civile o amministrativa) della richiesta, quali indicati dalla Sezione delle Autonomie, attraverso l'atto di indirizzo approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004 e la deliberazione n. 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006, e dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti in sede di Controllo (intervenuta sulla questione nell'esercizio della funzione di orientamento generale assegnata dall'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102) con la deliberazione n. 54/CONTR/2010 che ha definito la nozione di contabilità pubblica cd. "*strumentale alla funzione consultiva*". Integrano i richiamati atti di indirizzo le successive deliberazioni della Sezione delle autonomie n. 9/SEZAUT/2009, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG e n. 4/SEZAUT/2014/QMIG.

La riscontrata carenza dei rigorosi requisiti sia di carattere soggettivo, sia di carattere oggettivo, preclude l'esame del merito della richiesta.

1.1. Quanto al requisito soggettivo, ossia alla legittimazione alla richiesta dei pareri, che, in quanto presupposto di procedibilità, è preliminare ed assorbente di qualsiasi altra valutazione, si osserva che la Sezione delle Autonomie, prima con l'atto del 27 aprile 2004 contenente indirizzi e criteri per l'esercizio dell'attività consultiva di cui all'art. 7, comma 8 della legge 131/2003, poi con la delibera 17 dicembre 2007, n. 13, ha affermato il carattere tassativo dell'elencazione degli enti legittimati a formulare le richieste di parere, individuati in Regioni, Province, Comuni e Città metropolitane (orientamento immutato anche alla luce della recente deliberazione n. 4/SEZAUT/2014/QMIG del 10 febbraio 2014 della Sezione delle Autonomie, di cui si dirà più avanti), i quali esercitano tale possibilità attraverso i rispettivi legali rappresentanti pro-tempore ovvero tramite il Consiglio delle autonomie locali (CAL), se istituito, in caso di richiesta di parere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

Nel caso, invece, in cui la predetta richiesta venga indirizzata direttamente alla Sezione delle autonomie (ipotesi introdotta dall'art. 10-bis del d.l. 24 giugno 2016 n. 113, convertito dalla l. 7 agosto 2016 n. 160, che ha innovato l'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131 in materia di attività consultiva della Corte) la stessa dovrà essere formulata per le Regioni, dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome mentre per i Comuni, le Province e le Città metropolitane, dalle rispettive componenti rappresentative nell'ambito della Conferenza unificata.

1.2. Quanto alla nozione di contabilità pubblica cui riferirsi per la verifica dell'ammissibilità oggettiva delle richieste di pareri, si precisa che alle Sezioni regionali di controllo non è stata attribuita una funzione di consulenza di portata generale, bensì limitata unicamente alla "*materia di contabilità pubblica*". Posto che qualsiasi attività amministrativa può avere riflessi finanziari è stato ritenuto che, ove non si adottasse una nozione strettamente tecnica di detta materia, si incorrerebbe in 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. Pertanto la nozione di contabilità pubblica, anche se da intendersi "*in continua evoluzione in relazione alle materie che incidono direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio*", non può ampliarsi a tal punto

da ricomprendere qualsivoglia attività degli Enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria, comportando, direttamente o indirettamente, una spesa, con susseguente fase contabile attinente all'amministrazione della stessa ed alle connesse scritture di bilancio (Corte dei conti: Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 5/AUT/2006; Sezioni Riunite in sede di Controllo, deliberazione n. 54/CONTR/2010).

Sempre ai fini della sua ammissibilità, la richiesta di parere deve, poi, connotarsi per il carattere della generalità ed astrattezza e non deve implicare valutazioni inerenti i comportamenti amministrativi da porre in essere. L'oggetto del parere, inoltre, non deve riguardare indagini in corso della Procura regionale od eventuali giudizi pendenti innanzi alla Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti, ovvero presso la magistratura penale, civile o amministrativa.

2. Ciò precisato, la Sezione osserva che, in specie, la richiesta non soddisfa i prescritti requisiti di ammissibilità in quanto, se pur proveniente dal Sindaco, legale rappresentante pro tempore dell'ente locale, risulta, per le motivazioni di cui appresso, carente sotto il profilo della legittimazione soggettiva alla richiesta dei pareri che, si ricorda, in quanto presupposto di procedibilità, è preliminare ed assorbente di qualsiasi altra valutazione.

La specifica fattispecie in cui la richiesta di parere venga formulata da uno dei soggetti istituzionali legittimati, ma sia di interesse di un altro ente che dovrebbe poter utilizzare il criterio orientativo enunciato, come accade nel caso di specie, è stata oggetto di specifica pronuncia della Sezione delle autonomie (deliberazione n. 4/SEZAUT/2014/QMIG) che, nell'esercizio della funzione nomofilattica sua propria, sul punto ha risolto il contrasto giurisprudenziale insorto fra le Sezioni territoriali di controllo (art. 6, comma 4, del d.l. n. 174/2012, come novellato dall'art. 33, comma 2, del d.l. n. 91/2014).

Sulla problematica, infatti, si sono avvicinati, nel tempo, due orientamenti divergenti delle Sezioni regionali di controllo.

Sulla base del primo orientamento si riteneva che la tassatività dei soggetti legittimati fosse non solo nominale, ma anche sostanziale, con la conseguenza che la richiesta, pur formulata da uno degli enti previsti dalla norma, ma destinata ad avere sviluppi nell'ambito della gestione di un ente non legittimato, doveva ritenersi inammissibile (Sezioni regionali di controllo: Piemonte, deliberazioni nn. 4, 10, 16 e 34 del 2008, n. 297 del 2012; Campania, deliberazioni nn. 17 e 38 del 2009).

Il secondo orientamento, invece, riteneva ammissibili anche le richieste rientranti nella fattispecie oggetto del presente parere, partendo dal presupposto che la funzione consultiva, vista da parte dell'ente richiedente, si "*connota come facoltà conferita agli amministratori di Regioni, Comuni e Province di avvalersi di un organo neutrale e professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità dell'attività amministrativa (.....) consentendo, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno*" (Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazioni n. 36 del 2009, n. 353 del 2012 e n. 6 del 2013).

Nel dirimere il contrasto giurisprudenziale insorto, la Sezione delle autonomie di questa Corte con la richiamata deliberazione n. 4/SEZAUT/2014/QMIG, ha affermato che: *“presupposto della legittimazione è rappresentato dalla presenza di un interesse concreto all’attività di orientamento interpretativo. Tale interesse può ritenersi sussistente ogni qualvolta il soggetto legittimato a richiedere il parere abbia assunto tale iniziativa per poter esercitare una sua attribuzione, qualunque sia l’ambito materiale di questa”* e, di conseguenza, ha enunciato il seguente principio di diritto: *“la legittimazione soggettiva alla richiesta di parere alle Sezioni regionali di controllo 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 giustificato dall’esercizio di attribuzioni intestate all’ente formalmente legittimato. Resta fuori da quest’ambito solo 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”*.

Ne consegue, quindi, che 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 e la soluzione della questione abbia effetti su dette attribuzioni. Una diversa e più elastica interpretazione, infatti, contrasterebbe con il carattere tassativo dell’elencazione degli enti legittimati a formulare le richieste di parere di cui si è già detto (in termini, anche: Sezione regionale di controllo per l’Umbria, deliberazione n. 46/2019/PAR).

Nel caso all’esame, la richiesta di parere è perfettamente sovrapponibile a tale fattispecie.

Infatti, il quesito proposto non riguarda attività del Comune bensì quelle di un IPAB sulla quale l’ente locale non esercita alcuna attività di controllo, demandata invece alla Regione, ma si limita a nominare, in tutto o in parte, i membri del consiglio di amministrazione. Dirimenti a tal fine le peculiari caratteristiche delle IPAB, enti distinti ed autonomi rispetto all’ente territoriale locale, dotati di personalità giuridica propria e di autonomia statutaria e regolamentare, non rientranti nel conto economico consolidato della Pubblica Amministrazione e per le quali il soggetto deputato al controllo sulle attività e sugli organi è individuato nella Regione. Caratteristiche tutte ben evidenziate dal Sindaco richiedente.

Inoltre, va sottolineato, ad ulteriore supporto della declaratoria di inammissibilità soggettive, che la soluzione interpretativa del quesito posto dal Comune di Noventa Vicentina, non produrrebbe nessun effetto nelle attribuzioni dell’ente medesimo ma le produrrebbe esclusivamente in quelle dell’IPAB poiché le somme necessarie al pagamento, o meno, degli emolumenti dei membri del consiglio di amministrazione trovano allocazione solo nel bilancio di questa.

3. In conclusione, questa Sezione ritiene che il richiesto parere, anche se proveniente dal Sindaco, legale rappresentante pro tempore dell’ente locale, deve ritenersi comunque inammissibile sotto il profilo soggettivo in conformità al principio di diritto enunciato dalla Sezione delle autonomie con la richiamata deliberazione n. 4/SEZAUT/2014.

Ricorda in proposito che nel vigente assetto normativo (art. 6, comma 4, del d.l. n. 174/2012, come novellato dall'art. 33, comma 2, del d.l. n. 91/2014), la Sezione delle autonomie è chiamata a prevenire e/o dirimere i contrasti interpretativi che potrebbero palesarsi o che sono già sorti, rilevanti per l'attività di controllo e consultiva o a risolvere questioni di massima di particolare rilevanza, attraverso l'emanazione di delibere di orientamento cui la legge espressamente collega l'obbligo, per le Sezioni regionali di controllo, di conformarsi al principio di diritto ivi enunciato.

P.Q.M.

La Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Regione Veneto – dichiara inammissibile la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Noventa Vicentina (VI) per carenza di legittimazione soggettiva, nei termini di cui in motivazione.

Copia della presente delibera sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco e al Segretario Comunale del Comune di Noventa Vicentina (VI).

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 17 dicembre 2019.

Il Magistrato relatore

F.to Brandolini Elena

Il Presidente

F.to Pilato Salvatore

Depositata in Segreteria il 22 gennaio 2020

IL DIRETTORE DI SEGRETARIA

F.to Dott.ssa Letizia Rossini