



CORTE DEI CONTI

**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO
PER LA LIGURIA**

IL COMUNE DI CAMOGLI, DETENENDO UNA PARTECIPAZIONE IN UNA FONDAZIONE, HA FORMULATO UNA RICHIESTA DI PARERE IN ORDINE ALL'APPLICABILITÀ A TALE ENTE DELLE "REGOLE DI DIRITTO PUBBLICO PER LO SVOLGIMENTO DELLE GARE DI APPALTO (AI SENSI DELL'ART. 3 DEL D.LGS. N. 50/2016) E PER LE ASSUNZIONI DI PERSONALE PUR ESSENDO ENTE DI DIRITTO PRIVATO". LA SEZIONE HA DICHIARATO IL PARERE INAMMISSIBILE, SOTTO IL PROFILO OGGETTIVO, POICHÉ IL QUESITO VERTE SULL'APPLICABILITÀ AD UNA FONDAZIONE DI INTERI PLESSI NORMATIVI, NON IMMEDIATAMENTE CONNESSI, NELLA LORO GENERICITÀ, A SPECIFICI OBIETTIVI DI CONTENIMENTO DELLA SPESA SANCITI DAI PRINCIPI DI COORDINAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA

Deliberazione 27 marzo, n. 28/2020/SRCLIG



CORTE DEI CONTI



LA CORTE DEI CONTI
Sezione Regionale di Controllo per la Liguria

composta dai seguenti magistrati:

Fabio VIOLA	Presidente
Donato CENTRONE	Consigliere
Claudio GUERRINI	Consigliere
Carmelina ADDESSO	Primo Referendario
Giovanni DALLA PRIA	Referendario
Elisabetta CONTE	Referendario (relatore)

Nella camera di consiglio del 26 marzo 2020 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

VISTO l'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

VISTA la nota prot. n. 21 dell'11 marzo 2020, assunta al protocollo della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria in data 12 marzo 2020 con il n. 1829, con cui il Consiglio delle autonomie locali della Liguria ha trasmesso la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Camogli, prot. n. 20 dell'11 marzo 2020;

VISTI gli artt. 84, comma 6, e 85, comma 3 lett. e), del decreto legge 17 marzo 2020 n. 18 che dispone nuove misure urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenente disposizioni relative allo svolgimento delle funzioni della Corte dei conti;

VISTO il decreto n. 16 del 20 marzo 2020, con cui il Presidente della Sezione regionale di controllo per la Liguria ha disposto le misure organizzative e le indicazioni di massima per l'esercizio delle funzioni di controllo da adottarsi fino al 15 aprile 2020;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 15/2020 che ha deferito la questione all'esame collegiale della Sezione;

UDITO nella suddetta camera di consiglio il Magistrato relatore, dott.ssa Elisabetta Conte;

PREMESSO IN FATTO

Con la nota in epigrafe, il Sindaco del Comune di Camogli, per il tramite del Consiglio delle autonomie locali della Liguria, ha rivolto a questa Sezione una richiesta di parere, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della l. n. 131/2003, vertente sull'applicabilità, ad una fondazione, della normativa in materia di contratti pubblici e di assunzione del personale. Più in particolare, il Sindaco ha rappresentato che il Comune di Camogli detiene una partecipazione nella Fondazione Teatro sociale di Camogli Onlus, senza scopo di lucro, che *“persegue esclusivamente finalità di solidarietà sociale nel campo della tutela, promozione e valorizzazione delle cose d'interesse artistico e storico di cui alla legge 1.6.1939 n. 1089 e della promozione della cultura e dell'arte (art. 10 c. 1 lett. a) n. 7 e n. 9 D.Lgs. 4.12.1997)”*.

Nella richiesta di parere, poi, viene specificato che tale fondazione ha gestito la ristrutturazione dell'immobile del teatro, impiegando circa € 7.000.000 di fondi pubblici e che la stessa ha percepito, nel periodo 2018-2019, contributi in conto spese pari a circa € 100.000, corrisposti dai Comuni di Camogli e di Recco. Infine, sono state illustrate composizione e funzionamento del Consiglio di amministrazione e dell'Assemblea della fondazione.

Tanto premesso, il Sindaco del Comune di Camogli ha rivolto a questa Sezione il seguente quesito *“se la fondazione è assoggettata alle regole di diritto pubblico per lo svolgimento delle gare di appalto (ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. n. 50/2016) e per le assunzioni di personale pur essendo ente di diritto privato”*.

CONSIDERATO IN DIRITTO

In via preliminare, viene esaminata d'ufficio la questione relativa alla valida costituzione del Collegio mediante collegamento da remoto in videoconferenza con lo strumento Microsoft Teams.

Al riguardo, si osserva che la riunione dell'organo giudicante mediante collegamento telematico è espressamente consentita dal legislatore che, in base al combinato disposto degli artt. 84 comma 6 e 85 comma 3 lett. e), prevede lo svolgimento sia delle udienze che delle camere di consiglio mediante sistema da remoto, allo scopo di coniugare le esigenze di regolare svolgimento delle funzioni, anche di controllo, intestate alla Corte dei conti con le misure di sicurezza necessarie per contrastare l'emergenza sanitaria per COVID-19.

La *ratio* della disciplina sopra richiamata è quella di evitare il blocco totale dell'attività magistratuale, ove lo svolgimento della medesima possa avvenire con modalità atte ad evitare l'esposizione a pericolo della salute dei soggetti interessati (rappresentanti dell'ente, magistrati, personale amministrativo, utenti degli uffici).

Sul punto il Collegio condivide quanto osservato dal Consiglio di Stato nel parere n. 571 del 10 marzo 2020: *“Il collegamento da remoto per lo svolgimento dell'adunanza è conseguentemente modalità alternativa allo svolgimento in aula dei lavori purché sia garantita la riservatezza del collegamento e la segretezza. Peraltro, tale modalità consente di tutelare la salute dei magistrati componenti la Sezione, o la Commissione speciale, senza pregiudicare il funzionamento dell'Ufficio (che continuerà ad operare a pieno regime), rispondendo altresì alle direttive impartite dal Governo, proprio in questa fase di emergenza, in materia di home working o smart working, senza oneri per le finanze pubbliche”*.

Tanto premesso, occorre *in primis* valutare i profili di ammissibilità soggettiva ed oggettiva della richiesta di parere alla luce dell'art. 7, comma 8, della l. n. 131/2003 che conferisce alle Regioni, nonché a Comuni, Province e Città Metropolitane – per questi ultimi, di norma, tramite il Consiglio delle autonomie locali – la possibilità di richiedere alle Sezioni regionali di controllo pareri in materia di contabilità pubblica, nonché dei consolidati orientamenti della Corte dei conti.

La richiesta di parere non può che ritenersi ammissibile sotto il profilo soggettivo, nonché sotto quello procedurale.

Difatti, la stessa è sottoscritta dal Sindaco, che ai sensi dell'art. 50 del d.lgs. n. 267/2000 è organo rappresentativo del Comune, ed è stata trasmessa per il tramite del Consiglio delle autonomie locali.

Tuttavia, la richiesta di parere non risulta ammissibile sotto il profilo oggettivo.

Il più volte citato art. 7, comma 8, della l. n. 131/2003, nell'intestare alla Corte dei conti la funzione consultiva, prevede che la stessa possa pronunciarsi su pareri richiesti dagli enti territoriali in materia di "contabilità pubblica". Tale materia rappresenta, quindi, l'oggetto ed allo stesso tempo il limite della funzione consultiva. Difatti, è stato rilevato che la funzione consultiva non deve essere intesa come *"una funzione di consulenza di portata generale, bensì limitata alla materia della contabilità pubblica. Cosicché la funzione di che trattasi risulta, anche, più circoscritta rispetto alle "ulteriori forme di collaborazione", di cui la medesima succitata disposizione fa menzione, che gli Enti territoriali possono richiedere ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa"* (cfr. SSRRCO, n. 54/2010).

Attesa la genericità della definizione di contabilità pubblica, numerose sono le pronunce di orientamento che si sono concentrate sulla perimetrazione dei confini di tale materia (Sez. Autonomie, deliberazione 27 aprile 2004, nonché successive n. 5/2006, n. 9/2009 e n. 3 e 4/2014, SSRRCO, n. 54/2010), ed è alla luce delle coordinate ermeneutiche ivi enucleate che deve essere condotto l'esame circa la possibilità di considerare una determinata questione come afferente, o meno, alla contabilità pubblica.

In particolare, occorre da subito richiamare quanto osservato dalla Sezione delle Autonomie nella deliberazione n. 5/2006, con cui, nel rilevare che *"se è vero, infatti, che ad ogni provvedimento amministrativo può seguire una fase contabile (...) è anche vero che la disciplina contabile si riferisce solo a tale fase "discendente" distinta da quella sostanziale, antecedente, del procedimento amministrativo"*, è stato compiuto un primo sforzo di individuazione di alcune materie rientranti nella nozione di contabilità pubblica. Ed in particolare *"la disciplina dei 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"*.

Successivamente, con la già citata deliberazione n. 54/2010, le Sezioni riunite in sede di controllo, rilevando come la funzione consultiva *"sarebbe senz'altro incompleta se non avesse la possibilità di svolgersi nei confronti di quei quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica (...) contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio"*, hanno ritenuto che *"ulteriori materie,*

estraneae, nel loro nucleo originario, alla “contabilità pubblica” – in una visione dinamica dell’accezione che sposta l’angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri – possono ritenersi ad essa riconducibili, per effetto della particolare considerazione riservata dal legislatore, nell’ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica. Ciò limitatamente, tuttavia, alle questioni che riflettono problematiche interpretative inerenti alle suddette statuizioni recanti i menzionati 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”. Pertanto, nell’aprire ad una “nozione dinamica” di contabilità pubblica, le Sezioni riunite hanno puntualizzato che i quesiti, per essere ammissibili, devono comunque essere relativi a modalità di utilizzo di risorse pubbliche, da inscrivere nell’ambito di precisi obiettivi di limitazione della spesa stabiliti dai principi di coordinamento della finanza pubblica.

È alla luce di quanto fin qui riportato che la richiesta di parere del Sindaco di Camogli deve ritenersi inammissibile, in quanto vertente su questioni che non possono ritenersi ricomprese nella nozione di contabilità pubblica, come sopra delineata.

Difatti, il quesito sottoposto a questa Sezione, nella sua genericità, verte sull’applicabilità ad una fondazione di interi plessi normativi (“*regole di diritto pubblico per lo svolgimento delle gare di appalto (ai sensi dell’art. 3 del d.lgs. n. 50/2016) e per le assunzioni di personale pur essendo ente di diritto privato*”), non immediatamente connessi, nella loro complessità, a specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica. Sebbene, infatti, tanto i contratti quanto il personale abbiano un notevole impatto sulla spesa degli enti locali, nel loro complesso le discipline in questione sono primariamente finalizzate alla tutela della concorrenza, per quanto riguarda le “*regole di diritto pubblico per lo svolgimento delle gare di appalto*” (cfr. Corte cost., sentenze n. 166/2019, n. 263 del 2016, n. 187 e n. 36 del 2013) e a garantire il buon andamento ed il rispetto del principio dell’accesso per pubblico concorso nel caso delle regole pubblicistiche “*per le assunzioni di personale*” (cfr. Corte cost., sentenze n. 5/2020, n. 225/2010). Corrobora quanto affermato il fatto che già precedenti pronunciamenti di questa Corte hanno escluso l’ammissibilità, sotto il profilo oggettivo, di quesiti vertenti, ad esempio, su norme del codice dei contratti pubblici, che non sono state ritenute rientrare nella materia della contabilità pubblica (cfr. Sez. contr. Lazio n. 97/2016; Sez. contr. Lombardia n. 21/2015; Sez. contr. Veneto n. 172/2013).

Occorre, poi, anche considerare la competenza di altri organi giurisdizionali ad interpretare ed applicare la normativa di cui si discorre, alla luce della considerazione che *“la presenza di pronunce di organi giurisdizionali di diversi ordini (..) può costituire un indicatore sintomatico dell’estraneità della questione alla materia della contabilità pubblica. 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”* (Sezione delle Autonomie, n. 3/2014). Si pensi, ad esempio, al caso dei contratti pubblici.

Al riguardo, anche sotto siffatto angolo visuale, va rilevato che una parte dell’odierno quesito si risolve, in ultima analisi, nella possibilità di qualificare, o meno, una fondazione come organismo di diritto pubblico, ai fini dell’applicabilità del d.lgs. n. 50/2016. Tale aspetto, tuttavia, è costantemente oggetto di pronunce del Giudice amministrativo (*ex multis*, cfr. Cons. St. n. 5617/2015, nn. 2843, 2362, 2026, 6146/2014, n. 4934/2013 e, da ultimo, nn. 964/965/2020).

P.Q.M.

nelle esposte considerazioni è il parere della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria sulla richiesta avanzata dal Comune di Camogli.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del funzionario preposto all’attività di supporto della Sezione, al Sindaco del Comune di Camogli.

Genova, così deciso nella camera di consiglio del 26 marzo 2020, tenuta da remoto tramite videoconferenza.

Il magistrato relatore

Elisabetta Conte

Il Presidente

Fabio Viola

Depositato in Segreteria il **27 marzo 2020**
Il Funzionario Preposto
(Antonella Sfettina)

