



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

composta dai magistrati:

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

Nell'adunanza del 16 gennaio 2025,

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 legge regionale n. 22/1998, poi sostituita dalla legge regionale n. 36/2000, istitutiva del Consiglio delle Autonomie locali;

VISTA la convenzione del 16/06/2006 tra Sezione regionale di controllo, Consiglio delle autonomie locali e Giunta regionale Toscana in materia di “*ulteriori forme di collaborazione*” tra Corte ed autonomie, ai sensi dell’art. 7, comma 8 della l. n. 131/2003;

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, Primo Ref. Rosaria Di Blasi;

PREMESSO IN FATTO

1. Con nota trasmessa per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali ed acquisita al protocollo della Sezione in data 30 dicembre 2024, al n. 8261, il Responsabile del Settore 4 del Comune di Lastra a Signa (FI) ha formulato richiesta di parere ex art. 7, comma 8, l. 5 giugno 2003, n. 131.

2. La menzionata richiesta contiene un quesito concernente l’applicazione dell’art. 110 del Regio Decreto n. 1265/1934, relativo all’indennità di avviamento da corrispondere al precedente titolare dell’autorizzazione all’esercizio di una farmacia in caso di passaggio di titolarità della stessa.

3. L’ente, in particolare, richiama preliminarmente i seguenti riferimenti normativi:

a) art. 110, Regio Decreto 27 luglio 1934, n. 1265 “Testo unico delle leggi sanitarie” secondo cui *“L'autorizzazione all'esercizio di una farmacia, che non sia di nuova istituzione, importa l'obbligo nel concessionario di rilevare dal precedente titolare o dagli eredi di esso gli arredi, le provviste e le dotazioni attinenti all'esercizio farmaceutico, contenuti nella farmacia e nei locali annessi, nonché di corrispondere allo stesso titolare o ai suoi eredi un'indennità di avviamento in misura corrispondente a tre annate del reddito medio imponibile della farmacia, accertato agli effetti dell'applicazione dell'imposta di ricchezza mobile nell'ultimo quinquennio. La commissione indicata nell'art. 105 accerta la somma che deve essere corrisposta a titolo di indennità di avviamento e, in mancanza di accordo tra le parti interessate, determina, in base a perizia, con decisione inappellabile, l'importo del rilievo degli arredi, provviste e dotazioni.”*

b) art. 24, Legge Regionale Toscana 25 febbraio 2000, n. 16 “Riordino in materia di igiene e sanità pubblica, veterinaria, igiene degli alimenti, medicina legale e farmaceutica” in base alla quale *“1. Per l'esercizio delle funzioni di cui all'art. 110 del RD 1265/1934, il direttore generale dell'Azienda USL nomina annualmente una commissione composta da:*

a) due dirigenti della funzione operativa amministrativa della Azienda USL, di cui uno esperto in gestioni economiche e finanziarie il quale svolge le funzioni di presidente;

b) il responsabile dell'UO Farmaceutica territoriale dell'Azienda USL;

c) due farmacisti iscritti all'albo professionale di cui uno rappresentante dei farmacisti rurali, scelti su terna proposta dall'Ordine dei farmacisti della provincia.

2. L’indennità di avviamento di cui all’art. 110 del RD 1265/1934, viene determinata con riferimento agli imponibili netti dichiarati dalla farmacia nei cinque anni anteriori al conferimento della titolarità definitiva o della gestione provvisoria e viene corrisposta in misura corrispondente a tre annate del reddito medio in proporzione ai periodi di titolarità o gestione nel predetto quinquennio.

3. *Nell'ipotesi di commissioni provinciali, la nomina o la designazione dei tecnici di cui ai precedenti commi compete al direttore generale dell'Azienda USL della città capoluogo di provincia."*

4. Tutto ciò richiamato, il Responsabile del Settore 4 del Comune di Lastra a Signa domanda alla Sezione se, nel caso in cui un Comune sia titolare di una farmacia comunale, la cui gestione è stata affidata in concessione a terzi e proceda - alla scadenza del contratto di gestione del servizio - ad un nuovo affidamento attraverso procedura ad evidenza pubblica, il nuovo affidatario della gestione del servizio sia obbligato al versamento dell'indennità di avviamento a favore del soggetto uscente, così come previsto dal suddetto art. 110 del Regio Decreto 27 luglio 1934, n. 1265.

CONSIDERATO IN DIRITTO

Il corretto esplicarsi della funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è subordinato all'esame, in via preliminare, delle condizioni di ammissibilità della richiesta, nel rispetto di quanto previsto all'art. 7, comma 8, della l. n. 131/2003, così come interpretato e integrato dalla giurisprudenza di questa Corte. Secondo il consolidato orientamento al riguardo, occorre valutare, infatti, l'ammissibilità dei quesiti, sia con riferimento alla legittimazione dell'organo richiedente (profilo soggettivo), sia con riferimento all'attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, così come nel tempo perimetrata dalle Sezioni riunite e dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti (profilo oggettivo).

Il legittimo esercizio della funzione consultiva presuppone, inoltre, che la richiesta di parere contenga quesiti di carattere generale e astratto, sì da escludere che la Sezione regionale di controllo possa ingerirsi nella concreta attività gestionale dell'ente ovvero esprimere valutazioni in merito a singoli procedimenti o comportamenti, con l'effetto di interferire con le attività di altri organi magistratuali.

1. Ammissibilità soggettiva

1.1 Per quanto concerne l'ammissibilità soggettiva, la deliberazione n. 11/2020/QMIG della Sezione delle autonomie ha chiarito che i limiti della funzione consultiva attribuita alla Corte dei conti attengono sia l'ammissibilità soggettiva "esterna", riferita all'ente che ha la capacità di proporre la richiesta di parere, che l'ammissibilità soggettiva "interna", ovvero in merito al soggetto che può effettuare formalmente l'istanza. La richiesta di parere in oggetto possiede il requisito dell'ammissibilità soggettiva "esterna" in quanto sottoposta alla Corte dal Comune di Lastra a Signa per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali, istituito, nella Regione Toscana, con L. R. 21 marzo 2000, n. 36.

1.2 Sull'ammissibilità soggettiva "interna" si richiama nuovamente la deliberazione della Sezione delle autonomie n. 11/2020/QMIG per cui la legittimazione a richiedere i pareri ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 *"deriva dalla ratio della funzione consultiva intestata dalla legge alla Corte dei conti, quale organo di magistratura indipendente di rilevanza costituzionale, che agisce in posizione di neutralità in un contesto di attribuzione di natura collaborativa nell'interesse generale del sistema delle autonomie locali. Tale funzione non può risolversi in un servizio di consulenza amministrativa generale a favore dei soggetti interni al sistema delle autonomie, ovvero di consulenza amministrativa specifica su singoli atti a favore degli apparati burocratici degli enti territoriali. Consiste, invece, in un'interpretazione di norme fornita in termini di collaborazione*

istituzionale agli enti territoriali anche al fine del rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e dell'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione Europea richiesto dall'art. 119 della Costituzione. Non può che conseguirne, dunque, l'ammissibilità soggettiva delle sole richieste provenienti dall'organo di vertice politico che detiene la rappresentanza istituzionale dell'ente."

1.3 Ne deriva, pertanto, che, per quanto concerne i Comuni la legittimazione soggettiva interna può essere riconosciuta solamente in capo al Sindaco, quale organo di vertice responsabile dell'amministrazione comunale e legale rappresentante dell'ente ai sensi e per gli effetti dell'art. 50, comma 2, d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267, o in capo al vicesindaco qualora siano indicate espressamente le circostanze di cui all'art. 53 TUEL che legittimano l'esercizio delle funzioni vicarie.

1.4 Nel caso di specie la richiesta di parere è stata formulata e reca la firma del responsabile del Settore 4 del Comune di Lastra a Signa e, pertanto, è da dichiararsi inammissibile in quanto non soddisfa il requisito dell'ammissibilità soggettiva "interna" (cfr., ex multis, Sezione regionale di controllo per il Veneto, deliberazione n. 21/2023/PAR e Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 148/2023/PAR).

1.5 La Sezione ritiene, comunque, necessario vagliare anche l'ammissibilità oggettiva della richiesta di parere al fine di conformarsi a quanto espresso dalla citata pronuncia n. 11/SEZAUT/2020/QMIG della Sezione delle autonomie, nella parte in cui evidenzia che, qualora anche l'ammissibilità oggettiva del quesito appaia dubbia, è opportuno *"che le Sezioni regionali di controllo non limitino l'esame al solo profilo dell'ammissibilità soggettiva, ma procedano comunque alla verifica della sussistenza di entrambi i requisiti di procedibilità, al fine di evitare che l'ente possa successivamente riproporre, una volta sanato il difetto di legittimazione soggettiva, la medesima richiesta oggettivamente inammissibile"*.

2. Ammissibilità oggettiva

2.1 Sotto il profilo oggettivo, l'art. 7, comma 8, l. n. 131/2003, attribuisce agli enti locali la facoltà di rivolgere richieste di pareri *"in materia di contabilità pubblica"*. A tal riguardo, le Sezioni riunite in sede di controllo hanno accolto una visione dinamica della nozione di contabilità pubblica, *"che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione di bilancio a quello inerente i relativi equilibri"* (Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 54/CONTR/10). Ciò può legittimare richieste di parere che sollecitino l'interpretazione di materie di per sé estranee, nel loro nucleo originario, alla nozione stretta di contabilità. Le Sezioni Riunite hanno tuttavia chiarito che l'ampliamento della nozione 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 che pongono limiti e divieti strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa (Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 54/CONTR/10; Sezione delle autonomie, deliberazione n. 5/SEZAUT/2022/QMIG).

2.2 La Sezione delle autonomie, peraltro, ha evidenziato 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/SEZAUT/2006 e n. 11/SEZAUT/2020/QMIG).

2.3 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). Le pronunce in sede consultiva della Corte dei conti, dunque, non possono interferire né sovrapporsi in alcun modo a quelle degli altri organi giudiziari.

2.4 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.

2.5 Tutto ciò premesso, si ritiene che la richiesta di parere avanzata dal Comune di Lastra a Signa non soddisfi tutte le suesposte condizioni di ammissibilità oggettiva, per le ragioni di seguito esplicitate.

2.6 In primo luogo, il quesito in esame sollecita la Sezione a pronunciarsi in ordine a una fattispecie che non riguarda la materia della contabilità pubblica nei termini enunciati al precedente punto 2.2. L'art. 110 del RD n. 1265/1934, infatti, disciplina l'obbligo del nuovo titolare dell'autorizzazione all'esercizio di una farmacia a versare l'indennità di avviamento al soggetto uscente.

La ratio sottostante l'art. 110 del Regio Decreto n. 1265/1934 è individuabile nella circostanza secondo cui una farmacia è un'attività economica dove *“accanto ai profili privatistici inerenti all'attività di gestione svolta dal farmacista, convergono spiccati caratteri pubblicistici,*

connessi a superiori interessi all'assistenza sanitaria e alla cura della salute pubblica, tali da giustificare la perdurante previsione di rigorosi vincoli di diritto pubblico (quali quelli dettati in tema di limitazione numerica degli esercizi, di predeterminazione della loro ubicazione, di orari di apertura e chiusura, ecc); vincoli che, influenzando inevitabilmente il margine di profitto conseguibile dall'esercente, non consentono di equiparare l'iniziativa economica di un farmacista a quella di un qualunque altro imprenditore." (Cassazione civile sez. II, 22/10/2015, n.21523). Per tali ragioni, "in mancanza di detta norma, il farmacista che cessa l'attività subirebbe infatti un ingiustificato depauperamento, del quale si avvantaggerebbe il subentrante, il quale, non ragionevolmente, godrebbe della capacità di profitto acquisita dall'azienda grazie all'attività svolta dal precedente titolare" (Cassazione civile sez. II, 22/10/2015, n.21523). Appare, pertanto, di immediata evidenza come tali profili non siano, in alcun modo, correlati alla materia della contabilità pubblica, come delineata al precedente punto n. 2.2.

2.7 In secondo luogo, la richiesta in esame riguarda aspetti che potrebbero formare oggetto di valutazione da parte di altri organi giudiziari, in ragione di possibili contenziosi attivabili da parte dei soggetti privati coinvolti nelle procedure di affidamento del servizio. Di conseguenza, la funzione consultiva di questa Corte, sollecitata in relazione al caso di specie, presenterebbe possibili rischi di interferenza e/o sovrapposizione con successive pronunce dei competenti organi della giurisdizione ordinaria o amministrativa, rendendo inopportuna qualsiasi valutazione sul merito.

2.8 Conclusivamente, la richiesta di parere formulata dal Comune di Lastra a Signa è da ritenersi soggettivamente inammissibile, in quanto formulata dal responsabile del Settore 4 del Comune anziché dal Sindaco - quale organo di vertice responsabile dell'amministrazione comunale e legale rappresentante dell'ente - nonché oggettivamente inammissibile, in quanto, da un lato, è relativa ad una fattispecie estranea alla materia della contabilità pubblica e, dall'altro, interferisce con aspetti che presentano rischi di interferenza e/o sovrapposizione con successive pronunce di altri organi giurisdizionali.

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 dal Comune di Lastra a Signa, con la nota in epigrafe indicata.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa a cura della Segreteria al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Toscana e, per conoscenza, al Sindaco dell'ente richiedente.

Così deciso in Firenze, nella Camera di consiglio del 16 gennaio 2025.

Il Relatore
Rosaria Di Blasi
(firmato digitalmente)

Il Presidente
Mario Nispi Landi
(firmato digitalmente)

Depositata in Segreteria il 22 gennaio 2025.
Il funzionario preposto al Servizio di supporto
Cristina Baldini
(firmato digitalmente)