



**Corte dei Conti**  
**Sezione regionale di controllo per la Basilicata**  
**Potenza**

**Deliberazione n. 13/2007**

Parere n.13/2007

La Sezione Regionale di controllo per la Basilicata così composta:

|                        |                          |                         |
|------------------------|--------------------------|-------------------------|
| Presidente di Sezione: | dr. Francesco Manganelli | Presidente              |
| Primo Referendario:    | dr. Antonio Nenna        | Componente-<br>Relatore |
| Referendario:          | dr. Rocco Lotito         | Componente-<br>Relatore |

nella Camera di consiglio del 28 giugno 2007

**Visto** l'art.100 della Costituzione;

**Visto** il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n.1214 e successive modificazioni ed integrazioni;

**Vista** la legge 14 gennaio 1994, n.20 e successive modificazioni;

**Vista** la legge 11 novembre 2000, n.340, ed in particolare l'art.27;

**Visto** l'art. 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131, ed in particolare il comma 8;

**Vista** la deliberazione n. 14/2000 in data 16 giugno 2000 delle Sezioni Riunite della Corte dei conti, con la quale è stato deliberato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, e successive modificazioni ed integrazioni;

**VISTI** gli indirizzi ed i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004;

**VISTA** la richiesta di parere formulata dal Sindaco del comune di Matera con nota n. 31102 del 7 giugno 2007;

**VISTA** l'ordinanza del Presidente di questa Sezione regionale di controllo n. 13/2007 del 22 giugno 2007, con la quale è stata deferita la questione all'esame collegiale della Sezione per l'odierna seduta e con la quale il Presidente della Sezione ha anche nominato il Primo Referendario dr. Antonio Nenna e il Referendario dr. Rocco Lotito relatori per la questione in esame;

**UDITI** nella Camera di consiglio i relatori;

**PREMESSO** che:

con la menzionata richiesta (avanzata con nota n. 31102 del 7 giugno 2007), il Sindaco del comune di Matera ha chiesto <(…) *un parere di codesta Corte sulla possibilità per il Comune di affidare direttamente ad un Ente di istruzione pubblica, come l'Università degli Studi di Basilicata, un incarico per un servizio ben difficilmente riconducibile con precisione nelle tipologie del nuovo codice dei contratti pubblici, approvato con D.lgs 163/06, e consistente in una ricerca scientifica sulla memoria e nella redazione di un archivio, il tutto finalizzato alla realizzazione in questo Comune del "Museo demotnoantropologico dei Sassi". Si precisa che l'importo massimo stimato del compenso per l'attività richiesta è di euro 90.000.00 e che la locale Università degli Studi è stata individuata, oltre che per l'evidente competenza posseduta in materia dal suo Dipartimento di scienze storiche, linguistiche e antropologiche, per la sua esperienza maturata in loco e la buona ricaduta culturale che una ricerca del genere potrebbe avere in Città, anche nella formazione dei giovani studenti che frequentano l'Ateneo. (…)>. Alla richiesta di parere è stata allegata la deliberazione della giunta comunale di Matera n. 200 del 24 maggio 2007, con la quale sono stati forniti indirizzi al dirigente preposto in merito all'affidamento in questione.*

**VISTA** la nota n. 6995/C21 del 22 giugno 2007 del Presidente del Coordinamento delle Sezioni regionali di controllo della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti;

**CONSIDERATO** che:

- l'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 ha abilitato le Regioni a richiedere ulteriori forme di collaborazione alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, nonché pareri in materia di contabilità pubblica;
- a termini della stessa disposizione, analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane;
- la previsione dell'inoltro delle richieste di parere tramite il Consiglio delle autonomie locali testimonia la volontà del legislatore di creare, a regime, uno strumento selettivo al fine di circoscrivere le richieste degli enti, ma non impedisce agli stessi di avanzare in via diretta dette istanze;

**RITENUTO** che:

- nell'esercizio della funzione consultiva l'organo magistratuale, in attesa della istituzione del Consiglio delle autonomie locali, previsto dal comma

aggiunto dall'art. 7 della legge costituzionale n. 3/2001 all'art. 123 della Costituzione, non possa esimersi dal considerare i requisiti di legittimazione dei soggetti che promuovono detta funzione e le condizioni oggettive per l'attivazione della stessa;

- sotto il **profilo soggettivo**, le richieste di parere possano essere formulate soltanto dai massimi organi rappresentativi degli enti locali (Presidente della Giunta regionale, Presidente della Provincia, Sindaco o, nel caso di atti di normazione, Presidente del Consiglio regionale, provinciale, comunale), come precisato – tra l'altro – dal citato documento approvato dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004;
- sotto il **profilo oggettivo** possano rientrare nella funzione consultiva della Sezione richieste di pareri che comportino un esame, da un punto di vista astratto (con esclusione di valutazione e pareri su casi specifici), di temi di carattere generale concernenti la materia della contabilità pubblica come nei casi: di atti generali; di atti o schemi di atti di normazione primaria (leggi, statuti) o secondaria (regolamenti di contabilità o in materie comportanti spese, circolari), o inerenti all'interpretazione di norme vigenti; di soluzioni tecniche rivolte ad assicurare la necessaria armonizzazione nella compilazione dei bilanci e dei rendiconti; di preventiva valutazione di formulari e scritture contabili che gli enti intendessero adottare. E' stato, peraltro, chiarito che *“ancorché la materia della contabilità pubblica non possa ridursi alla sola tenuta delle scritture contabili ed alla normativa avente ad oggetto le modalità di acquisizione delle entrate e di erogazione delle spese, essa non potrebbe investire qualsiasi attività degli enti che abbia comunque riflessi di natura finanziaria-patrimoniale. 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. Per le ragioni sopraesposte, emerge dunque l'esigenza che la nozione di contabilità pubblica strumentale alla funzione consultiva assuma un ambito limitato alla normativa 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 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. Se è vero, infatti, che ad ogni provvedimento amministrativo può seguire una fase contabile, attinente all'amministrazione di entrate e spese ed alle connesse scritture di bilancio, è anche vero che la disciplina contabile si riferisce solo a tale fase 'discendente' distinta da quella sostanziale, antecedente, del procedimento amministrativo, non disciplinata da normative di carattere contabilistico.*" (Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, deliberazione n. 5/2006 del 17.02.2006). Sono da ritenersi inammissibili, inoltre, richieste di pareri in materia di contabilità pubblica (o di qualsiasi "ulteriore forma di collaborazione") che comportino valutazione di casi o atti gestionali specifici che determinerebbero un'ingerenza della Corte dei conti nella concreta attività gestionale dell'Ente, con un coinvolgimento della magistratura contabile nell'amministrazione attiva certamente incompatibile con le funzioni alla stessa attribuite dal vigente ordinamento e con la sua fondamentale posizione di indipendenza e neutralità (posta anche nell'interesse delle stesse amministrazioni pubbliche) quale organo magistratuale al servizio dello Stato-comunità. La funzione consultiva, poi, non deve svolgersi in ordine a quesiti che implicino valutazioni di comportamenti amministrativi che possano formare oggetto di eventuali iniziative giudiziarie proprie della Procura regionale della Corte dei conti. Ulteriore limite è costituito dalla natura necessariamente preventiva della funzione consultiva. Infatti, i pareri da richiedersi alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti possono riguardare questioni di carattere generale giuridico-contabile, la cui soluzione sia utile alla emanazione successiva di atti di amministrazione o di normazione e, in quanto destinati ad illuminare e consigliare, attraverso una manifestazione di giudizio, l'organo di amministrazione attiva, devono necessariamente precedere la pronuncia dell'organo deliberante. Non è, quindi, ammissibile l'esercizio "ex post" della funzione consultiva;

**RITENUTO**, alla luce delle considerazioni e dei principi sopra esposti, che, nel caso di specie, la richiesta sia:

- ammissibile sotto il profilo soggettivo;
- sotto il profilo oggettivo, invece, il quesito prospettato risulti certamente inammissibile in quanto trattasi di una questione specifica e non

rientrante nella materia della contabilità pubblica. Peraltro, un ulteriore profilo di inammissibilità è rappresentato dal fatto che la richiesta del comune di Matera è volta ad ottenere un parere di questa Corte su un provvedimento (la menzionata deliberazione n.200/2007 della giunta comunale relativa alle individuazione delle modalità dell'affidamento di cui trattasi) contenente la specifica volontà dell'Ente di rendere l'atto in questione, anche se sottoposto alla condizione sospensiva dell'emissione del parere favorevole della Corte dei conti, immediatamente eseguibile (con relativa retroazione degli effetti, propria dell'elemento dell'efficacia). Pertanto, il rilascio del parere, nel caso di specie, si concretizzerebbe, da un lato, in un sostanziale esercizio "ex post" della funzione consultiva (arg. ex deliberazione della giunta comunale di Matera n. 200/2007) e, dall'altro, in una ingerenza di questa Corte (arg. ex punto 8 dell'atto testé citato) nell'attività dell'Ente.

In ogni caso, pur nel contesto di inammissibilità, appare opportuno, a mero titolo di prospettazione, riportare qui di seguito quanto enunciato, nella citata nota n. 6995/C21 del 22 giugno 2007, dal Coordinamento delle Sezioni regionali di controllo della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti: *<Secondo quanto previsto dall'art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165/2001, le amministrazioni pubbliche, comprese le regioni, le province e i comuni, possono conferire incarichi individuali ad esperti di "provata competenza" per "esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio" e, in particolare gli enti locali, in base all'art. 110, comma 6, del d.lgs. n. 267/2000, possono inserire, nei propri regolamenti sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, disposizioni che prevedano "per obiettivi determinati e con convenzioni a termine" il ricorso a collaborazioni esterne "ad alto contenuto di professionalità".*

*Alla luce della normativa citata e secondo i principi elaborati dalla giurisprudenza della Corte dei conti, in sede di controllo e in sede giurisdizionale, ribaditi dalle Sezioni Riunite della Corte in sede di controllo (deliberazione n. 6/2005), la legittimità degli incarichi conferiti a soggetti esterni da parte dell'ente locale deve necessariamente dipendere dalla presenza di determinati requisiti, quali: la rispondenza dell'incarico agli obiettivi dell'amministrazione, l'inesistenza all'interno dell'organizzazione dell'ente della figura professionale idonea allo svolgimento dello stesso, l'indicazione specifica dei contenuti e della durata dell'incarico, la proporzione fra il compenso corrisposto all'incaricato e l'utilità conseguita dall'amministrazione.*

*Pertanto, in presenza delle citate condizioni, sussiste la possibilità, per l'ente di che trattasi, di ricorrere all'affidamento, all'ente universitario in questione, del sopra menzionato incarico di ricerca e studio, tenendo conto, ovviamente, della necessaria osservanza dei limiti di spesa previsti dalla normativa sulla finanza pubblica per il rispetto del patto di stabilità interno, e di una più adeguata motivazione relativa alla congruità del compenso da corrispondere rispetto al risultato da raggiungere>.*

**P.Q.M.**

La Corte di Conti, Sezione regionale di controllo per la Basilicata, dichiara inammissibile la richiesta formulata dal Sindaco del comune di Matera con nota n. 31102 del 7 giugno 2007.

Il Collegio dispone che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della segreteria della Sezione, all'Amministrazione richiedente ed al Presidente del Coordinamento delle Sezioni regionali di controllo della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti.

Così deciso in Potenza, nella Camera di consiglio del 28 giugno 2007.

IL PRESIDENTE DELLA SEZIONE  
F.to Pres. dott. Francesco MANGANELLI

I RELATORI

F.to Dott. Antonio NENNA

F.to Dott. Rocco LOTITO

Depositata in Segreteria il 28 giugno 2007

IL FUNZIONARIO  
PREPOSTO AI SERVIZI DI SUPPORTO  
F.to dott. Giovanni CAPPIELLO