



Corte dei Conti
Sezione regionale di controllo per la Basilicata
Potenza

Deliberazione n. 22/2008

Parere n. 17/2008

La Sezione regionale di controllo per la Basilicata così composta:

Presidente di Sezione dott.ssa Laura Di Caro	Presidente
Consigliere dott. Antonio Nenna	Componente-relatore
Primo Referendario dott. Rocco Lotito	Componente
Referendario dott. Giuseppe Teti	Componente;

nella Camera di consiglio dell'11 giugno 2008

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 Banzi (PZ) con lettera prot. n. 2033 del 5 giugno 2008;

VISTA l'ordinanza del Presidente di questa Sezione regionale di controllo n. 21/2008 del 10 giugno 2008, con la quale è stata deferita la questione all'esame collegiale della Sezione per l'odierna seduta e con la quale è stato anche nominato relatore il consigliere dott. Antonio Nenna;

UDITO nella Camera di consiglio il relatore;

PREMESSO che:

con la succitata lettera (avente ad oggetto: *Conferimento di incarichi a soggetti estranei alle amministrazioni - Deliberazioni n. 16/08 della Sezione*

Regionale di Controllo della Corte dei Conti per la Basilicata e n. 6/AUT/2008 della Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti) il Sindaco del comune di Banzi, ha formulato una richiesta di parere del seguente tenore:

<<Le delibere in oggetto, pervenute a questo Ente, recano indicazioni sugli adempimenti prescritti dall'art. 3 c. 55 e seguente della L. 244/07 – Finanziaria 2008.

In particolare, in relazione alla competenza del Consiglio Comunale di approvare un programma degli incarichi, di studio, ricerca o consulenze si precisa che detti incarichi "devono essere previsti nel loro oggetto da documenti programmatici che scontino, con adeguata motivazione, le necessità/opportunità di ricorrere all'incarico in relazione agli obiettivi e ai programmi da attuare".

In merito si chiede di chiarire se il conferimento in questione implichi sempre, e in ogni caso, il programma consiliare, anche ove esso non è correlato ad una attività di programmazione in senso stretto, atteso che nel corso dell'attività gestionale può verificarsi la necessità di conferire incarichi di cui trattasi, correlati ad una ordinaria attività di gestione.

A titolo esemplificativo si evidenziano le seguenti ipotesi che esulano da un'attività di programmazione:

a) consulenza in merito alla partecipazione a bandi europei che tra l'altro prevedono tempi strettissimi che non si conciliano con i tempi necessari per la convocazione del Consiglio Comunale che non ha, in merito, compiti programmatori specifici;

b) incarico di studio, ricerca e/o consulenza che dovesse rendersi necessario nel corso della realizzazione di una opera pubblica, ipotesi che non richiede alcuna programmazione consiliare;

c) incarichi di studio, ricerca e consulenza, in merito a particolari e complesse materie relative alla gestione del patrimonio quali gli usi civici, o la redazione di particolari perizie e/o valutazioni tecnico-estimative, che prescindono da attività di programmazione;

d) acquisizione di un parere legale (consulenza) nel corso di particolari procedimenti come ad esempio nel corso di una gara d'appalto per la corretta valutazione della documentazione prodotta;

e) incarico di studio o consulenza per risolvere problemi di particolare complessità in merito alla ordinaria gestione del personale.

Si chiede quindi, se anche l'affidamento degli incarichi di studio, ricerca e consulenza correlati ad una ordinaria attività di gestione, come nelle ipotesi di cui innanzi, rimane subordinato agli adempimenti di cui all'art. 3 e seguenti,

L. 244/07; in tal caso, infatti, la convocazione del Consiglio Comunale non sembrerebbe coerente con le competenze allo stesso attribuite dall'art. 42, comma 2, lett.b), ma sembrerebbe risolversi solo in un appesantimento del procedimento>>;

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 un sistema di filtro onde limitare le richieste dei predetti enti, ma non impedisce agli stessi di avanzare direttamente 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 concernenti la materia della contabilità pubblica (intesa quale sistema normativo che presiede alla gestione finanziaria ed economico-patrimoniale dello Stato e degli altri enti pubblici) che richiedano un esame, da un punto di vista astratto (con esclusione di valutazione e pareri su casi specifici), di temi di carattere generale 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 (Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, deliberazione n. 5/2006 del 17.02.2006) 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."*

Sono da ritenersi inammissibili, pertanto, richieste di pareri in materia di contabilità pubblica 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 non debba 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 sia costituito dalla natura necessariamente preventiva della funzione consultiva. Infatti, i pareri da richiedersi alla Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti possono riguardare questioni giuridico-contabili di carattere generale, la cui soluzione possa tornare 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;
- pur non rientrando a stretto rigore nella nozione di contabilità pubblica come sopra delineata, la materia oggetto della richiesta di parere all'esame di questa Sezione verte sull'interpretazione di una novella legislativa che ha già formato oggetto di interventi chiarificatori sia della Sezione delle Autonomie (con la deliberazione n. 6/AUT/2008 del 14.3.2008) sia di questa Sezione regionale di controllo (con le deliberazioni n. 6/2008 del 27.2.2008 e n. 16/2008 del 5.5.2008);
- che, conseguentemente, la predetta richiesta di parere possa essere considerata ammissibile anche sotto il profilo oggettivo, e ciò anche al fine di contribuire al superamento di talune delle incertezze manifestate dalle Amministrazioni interessate nella attuale fase di prima applicazione della normativa di cui trattasi;

RITENUTO, alla luce delle considerazioni e dei principi sopra esposti, che, nel caso di specie, la richiesta sia ammissibile sia sotto il profilo soggettivo sia sotto quello oggettivo;

RITENUTO di poter, per tali ragioni, esprimere il proprio parere in merito; tanto premesso, si espongono le seguenti considerazioni.

Preliminarmente si evidenzia che gli adempimenti previsti dalla normativa vigente in materia di incarichi esterni (compreso quanto disposto dall'art. 3, comma 55, della legge 24 dicembre 2007, n. 244) sono stati già evidenziati, unitamente ai principali criteri generali di valutazione della legittimità dell'affidamento, dalla giurisprudenza di questa Corte dei conti, rinvenibile anche sul sito *WEB* www.corteconti.it (cfr., ad es. – oltre alle citate deliberazioni n. 6/AUT/2008 del 14.3.2008 della Sezione delle Autonomie, n. 6/2008 del 27.2.2008 e n. 16/2008 del 5.5.2008 di questa Sezione regionale – anche le seguenti: n. 3/PAR/2008 del 21.2.2008 della Sezione

regionale di controllo per il Piemonte; n. 4/PAR/2008 del 28.2.2008 della Sezione regionale di controllo per la Puglia; n. 10/pareri/2008 del 19.2.2008 e n. 37/2008 del 4.3.2008 della Sezione regionale di controllo per la Lombardia; n. 4/AUT/2006 del 17.2.2006 della Sezione delle Autonomie e n. 6/CONTR/05 del 15.2.2005 delle Sezioni Riunite in sede di controllo).

Nel merito si espone quanto segue.

Nella richiesta di parere si dubita che *"(...) il conferimento in questione implichi sempre, e in ogni caso, il programma consiliare, anche ove esso non è correlato ad una attività di programmazione in senso stretto, atteso che nel corso dell'attività gestionale può verificarsi la necessità di conferire incarichi di cui trattasi, correlati ad una ordinaria attività di gestione"*.

Deve, sul punto, essere evidenziato che, a prescindere dal fatto che i conferimenti degli incarichi esterni in questione si inseriscano in procedimenti che richiedano di per sé una fase programmatica, è la stessa legge ad esigere che gli stessi conferimenti siano sempre oggetto di programmazione consiliare.

Infatti la citata norma dispone che l'affidamento da parte degli enti locali degli incarichi ivi considerati (e cioè: di studio o di ricerca, ovvero di consulenze a soggetti estranei all'amministrazione) possa avvenire solo nell'ambito di un programma approvato dal consiglio ai sensi dell'articolo 42, comma 2, lettera b), del testo unico EE.LL. di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

Questa Sezione regionale di controllo ritiene, pertanto, che il chiaro disposto del comma 55 dell'art. 3 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 non possa lasciare spazio a possibili esclusioni.

Quindi, nel caso in cui sopraggiungano esigenze di conferimento di incarichi esterni che il programma originario non aveva potuto considerare, pare indispensabile (qualora si voglia procedere all'affidamento predetto) che il programma in questione sia integrato o modificato.

Si evidenzia, in ogni caso, che nella materia in questione dovrà sempre essere assicurato il rispetto della normativa vigente e dei criteri e principi elaborati dalla giurisprudenza di questa Corte dei conti (sia in sede di controllo sia in sede giurisdizionale), in particolare allorché si ritenga di affidare all'esterno compiti rientranti nell'attività ordinaria dell'Amministrazione stessa (che deve essere svolta, in via del tutto prioritaria, dalle risorse umane già esistenti all'interno dell'apparato).

Ciò è stato evidenziato, nella fattispecie, in quanto alcuni degli esempi proposti dal Sindaco, nella richiesta di parere, quali possibili ipotesi di

conferimento di incarichi a soggetti estranei all'amministrazione sembrano rientrare proprio nell'ordinaria attività amministrativa di cui sopra si è detto;

P.Q.M.

nelle sopra esposte considerazioni è il parere della Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Basilicata in relazione alla richiesta formulata dal Sindaco del comune di Banzi (PZ) con lettera prot. n. 2033 del 5 giugno 2008;

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della segreteria della Sezione, al comune di Banzi 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 dell'11 giugno 2008.

IL PRESIDENTE DELLA SEZIONE
F.to Dott.ssa Laura DI CARO

I COMPONENTI

F.to Dott. Antonio NENNA - relatore

F.to Dott. Rocco LOTITO

F.to Dott. Giuseppe TETI

Depositata in Segreteria l'11 giugno 2008
PER IL FUNZIONARIO
PREPOSTO AI SERVIZI DI SUPPORTO
F.to dott. Francesco MICUCCI