



CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL
PIEMONTE

Parere n. 3/Par./2008

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 21 febbraio 2008 composta dai Magistrati:

Dott. Ivo MONFELI	Presidente
Dott. Ugo REPPUCCI	Consigliere
Dott. Salvatore CORRADO	Consigliere
Dott. Giuseppe Maria MEZZAPESA	Referendario Relatore

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 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, con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria una Sezione Regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ed in particolare l'art. 7, comma 8;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie approvata nell'adunanza del 27 aprile 2004 avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva;

Vista la richiesta proveniente dalla Provincia di Biella del 28 gennaio 2008 n. 4048 del 28 gennaio 2008, recante un quesito in materia di incarichi a soggetti esterni all'Amministrazione;

Vista l'Ordinanza n. 4/2008, con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna seduta e ha nominato relatore il Referendario Dott. Giuseppe Maria Mezzapesa;

Udito il relatore;

Ritenuto in

FATTO

La Provincia di Biella, con nota a firma del suo Presidente, ha formulato una richiesta di parere, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, in merito alla corretta interpretazione del rapporto fra la disciplina normativa degli incarichi di consulenza e collaborazione e la disciplina normativa degli incarichi di progettazione di lavori pubblici. In particolare si chiede se possa riconoscersi, sulla base del principio di specialità, autonomia applicativa alla disciplina di cui all'articolo 90 del D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163 (codice dei contratti pubblici) e quindi autonomo rilievo ai presupposti, ivi indicati, di legittimazione al conferimento di incarichi di progettazione.

MOTIVAZIONI DELLA DECISIONE

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8, della Legge n.131/2003 che, innovando nel sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, dispone che le regioni, i comuni, le province e le città metropolitane possano chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Con deliberazione approvata nell'adunanza del 27 aprile 2004, la Sezione delle Autonomie ha adottato gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, evidenziando, in particolare, i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione.

Occorre pertanto verificare preliminarmente la sussistenza contestuale del requisito soggettivo e di quello oggettivo, al fine di accertare l'ammissibilità della richiesta in esame:

1) Requisito soggettivo:

La legittimazione a richiedere pareri è circoscritta ai soli Enti previsti dalla legge n. 131/03, stante la natura speciale della funzione consultiva introdotta dalla medesima legge, rispetto alla ordinaria sfera di competenze della Corte.

I pareri richiesti dai comuni, dalle province e dalle aree metropolitane, vanno inoltrati "di norma" per il tramite del Consiglio delle autonomie locali. L'inesistenza dell'organo non costituisce tuttavia elemento ostativo alla richiesta di parere, visto che la disposizione normativa usa la locuzione "di norma", non precludendo, quindi, in linea di principio, la richiesta diretta da parte degli enti.

Infine la richiesta può considerarsi ammissibile solo se proveniente dall'Organo rappresentativo dell'Ente (Presidente della Giunta regionale, Presidente della Provincia, Sindaco).

La richiesta di parere in esame proviene dalla Provincia di Biella, ente legittimato, ed è stata formalizzata dal suo Presidente.

Sotto il profilo soggettivo, dunque, la richiesta di parere si palesa ammissibile.

2) Requisito oggettivo:

I pareri sono previsti, dalla Legge n. 131 del 2003, esclusivamente nella materia della contabilità pubblica.

L'ambito oggettivo di tale locuzione, in conformità a quanto stabilito dalle Sezioni Autonomie nel citato atto di indirizzo del 27 aprile 2004, nonché, da ultimo, nella deliberazione n. 5/2006, deve ritenersi riferito alla "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".

Inoltre, come precisato nei citati atti di indirizzo, possono rientrare nella funzione consultiva della Corte dei conti le sole richieste di parere volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale.

La richiesta di parere in esame ha ad oggetto una questione connessa a obiettivi di contenimento della spesa, in linea con principi di coordinamento della finanza pubblica e con riflessi immediati sulla sana

gestione finanziaria dell'Ente. Trattasi inoltre di questione di carattere generale, in quanto si sostanzia nella individuazione della corretta interpretazione del testo normativo. Pertanto la richiesta di parere è da ritenersi ammissibile anche dal punto di vista oggettivo.

3) Merito:

L'articolo 7, comma 6, del D. Lgs. n. 165 del 2001, come modificato dall'articolo 32 del D.L. n. 233 del 2006, convertito con modificazioni dalla legge n. 248 del 2006, nonché da ultimo dalla legge 24 dicembre 2007, n. 244 (finanziaria 2008), prevede che, per esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio, le amministrazioni pubbliche possono conferire incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa, ad esperti di particolare e comprovata specializzazione universitaria, in presenza dei seguenti presupposti: l'oggetto della prestazione deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente e ad obiettivi e progetti specifici e determinati; l'amministrazione deve avere preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno; la prestazione deve essere di natura temporanea e altamente qualificata; devono essere preventivamente determinati durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione.

La citata normativa, dunque, pone precisi presupposti legittimanti il conferimento di incarichi individuali, validi tanto per i rapporti di lavoro autonomo di tipo occasionale, quanto per quelli con le caratteristiche proprie della collaborazione coordinata e continuativa.

Come questa Sezione ha avuto modo di precisare nel parere n. 3/2007, queste previsioni hanno natura di norme generali. Ciò si evince dalla collocazione sistematica delle disposizioni che le contengono (il titolo I del D. lgs. n. 165 del 2001, rubricato "principi generali"), nonché dall'estensione del loro ambito di applicazione agli Enti locali. Il comma 6 – *ter* del medesimo articolo 7, infatti, disponendo che i regolamenti di cui all'articolo 110, comma 6, del D. lgs. n. 267 del 2000, devono adeguarsi ai medesimi principi, chiarisce l'applicazione degli stessi agli Enti Locali.

Questa disciplina appare chiaramente finalizzata a contenere la spesa pubblica in materia di conferimento di incarichi e consulenze da parte delle amministrazioni pubbliche. Si inserisce pertanto in un complesso quadro normativo che ha visto succedersi interventi legislativi intesi a porre limiti di spesa e a introdurre forme di controllo in materia di incarichi esterni (si ricorda l'art. 1, commi 11 e 42 della legge 311 del 2004, l'art. 1, comma 173 della legge n. 266 del 2005, e da ultimo l'art. 3, commi 55, 56, 57 e 58 della legge n. 244 del 2007).

Preme ricordare in questa sede che il comma 173 della legge n. 266 del 2005 ha imposto la trasmissione alla Corte dei Conti degli atti relativi all'affidamento di incarichi esterni superiori all'importo di euro cinquemila ai fini del controllo successivo della gestione. Con deliberazione n. 4 del 17 febbraio 2006 della Sezione Autonomie, la Corte dei Conti ha chiarito che l'obbligo di trasmissione si applica anche alle Regioni ed Enti Locali e riguarda i provvedimenti d'impegno o di autorizzazione e gli atti di spesa ove adottati senza un previo provvedimento.

Si ricorda inoltre i principi giurisprudenziali enucleati in materia e richiamati nella relazione di questa Sezione n. 3/Consulenze/2007, approvata in data 11 maggio 2007.

Appare coerente con il delineato quadro normativo e giurisprudenziale anche l'articolo 90 del D.Lgs. 12-4-2006 n. 163 (codice dei contratti pubblici), ai sensi del quale le amministrazioni aggiudicatrici possono affidare la redazione del progetto preliminare, definitivo ed esecutivo, nonché lo svolgimento di attività tecnico-amministrative connesse alla progettazione, a soggetti esterni all'amministrazione (individuati al comma 1, lettere d), e), f), g) e h) del medesimo articolo), soltanto ove ricorra almeno uno dei seguenti presupposti: "in caso di carenza in organico di personale tecnico, ovvero di difficoltà di rispettare i tempi della programmazione dei lavori o di svolgere le funzioni di istituto, ovvero in caso di lavori di speciale complessità o di rilevanza architettonica o ambientale o in caso di necessità di predisporre progetti integrali, così come definiti dal regolamento, che richiedono l'apporto di una pluralità di competenze, casi che devono essere accertati e certificati dal responsabile del procedimento".

La norma appena citata, in linea con la finalità di pervenire ad un contenimento della spesa per gli incarichi e le collaborazioni esterne, tiene anche conto di ulteriori esigenze legate alla specificità degli incarichi di progettazione in materia di lavori pubblici, dunque alle particolari competenze necessarie, oltre che alle peculiarità connesse alla realizzazione delle opere.

Deve pertanto ritenersi che la specifica disciplina di cui all'articolo 90 del codice dei contratti pubblici debba applicarsi per gli incarichi di progettazione, ferma restando l'applicazione dei principi generali in materia di conferimento di incarichi e consulenze, come delineati dalle previsioni normative ed enucleati dalla giurisprudenza in materia. La disciplina di cui all'articolo 90 del codice dei contratti pubblici, infatti, non esclude *in toto* l'applicazione della disciplina generale, ma condividendone la finalità primaria di pervenire ad un contenimento della spesa pubblica, ne specifica i contenuti, avendo riguardo anche alle ulteriori esigenze sopra evidenziate. Pertanto ai fini dell'individuazione dei destinatari degli incarichi di progettazione non sarà sufficiente fare riferimento ai generici dati di esperienza contemplati nella disciplina generale, ma gli incaricati dovranno appartenere alle categorie elencate al comma 1, lettere d), e), f), g) e h) dell'articolo 90 del codice dei contratti pubblici ed avere i requisiti richiesti al comma 7 del medesimo articolo. Così il generico requisito dell'impossibilità oggettiva di utilizzare risorse umane disponibili all'interno dell'Amministrazione potrà essere riscontrato avendosi riguardo alle ipotesi attraverso le quali il legislatore, nel codice dei contratti pubblici, declina detto requisito con riferimento agli incarichi di progettazione.

Si ribadisce infine quanto già asserito nel parere di questa Sezione n. 3/2007, in merito l'obbligo di invio alle competenti Sezioni della Corte dei conti, degli incarichi conferiti per la redazione di uno specifico prodotto, come un piano regolatore o un singolo progetto, in quanto riconducibili

alla tipologia di atti previsti dal citato articolo 1, comma 173, della legge n. 266 del 2005.

P.Q.M.

Nelle su estese osservazioni è il parere di questa Sezione.

Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato in Torino nella camera di consiglio del 21 febbraio 2008.

Il Referendario Relatore
F.to Dott. Giuseppe Maria MEZZAPESA

Il Presidente
F.to Prof. Avv. Ivo MONFELI

Depositato in Segreteria il 21 febbraio 2008
Il Direttore
F.to Funz. Nicola MENDOZZA