



REPUBBLICA ITALIANA
LA
CORTE DEI CONTI
IN
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giancarlo Penco	Consigliere
dott. Giuliano Sala	Consigliere
dott. Angelo Ferraro	Consigliere (relatore)
dott. Giancarlo Astegiano	Primo Referendario
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott.ssa Alessandra Olessina	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario

nella camera di consiglio del 13 maggio 2009

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei Conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei Conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000 che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 67 recante il testo unico delle leggi nell'ordinamento degli enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la nota prot cc n. 3579 del 29 aprile 2009 con la quale il sindaco del comune di Bergamo (BG) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare, tra le altre, sulla richiesta del sindaco del comune di Bergamo.

Udito il relatore, Cons Angelo Ferraro,

Ritenuto in fatto

Il Sindaco del Comune di Bergamo:

- premette che l'art. 1, comma 42, della legge n. 311/2004 (finanziaria 2005) prevede che l'atto di affidamento di incarichi e consulenze debba essere corredato della valutazione dell'organo di revisione economico-finanziaria dell'ente locale e trasmesso alla Corte dei conti;
- chiede di conoscere se, dopo l'entrata in vigore della legge 266/2005 che limita l'invio alla Corte degli atti di spesa di importo superiore a 5.000 euro, sia ancora obbligatorio acquisire sugli incarichi in questione la preventiva valutazione dell'organo di revisione ovvero se tale valutazione non sia resa più necessaria.

Condizioni di ammissibilità

Ai fini dell'ammissibilità della richiesta di parere il primo punto da esaminare è l'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7 comma ottavo, della legge 5 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica, nonché ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito questa Sezione ha precisato in più occasioni, che la norma in esame, il cui contenuto risulta ancora poco approfondito sia dalla giurisprudenza contabile che dalla dottrina, consente alle amministrazioni regionali, provinciali e comunali, di rivolgere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti due diverse tipologie di richieste (delibera n. 9, in data 12 marzo 2007).

Da un lato, possono domandare l'intervento della magistratura contabile al fine di ottenere forme di "collaborazione", non specificate dalla legge, dirette ad assicurare la regolare gestione finanziaria dell'ente ovvero l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa.

Dall'altro possono richiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

La funzione consultiva, che nei primi anni di applicazione della legge è stata la principale forma di collaborazione attivata dalle amministrazioni locali, non esaurisce quindi la possibilità di intervento delle Sezioni regionali della Corte dei conti, in seguito a specifiche richieste degli enti territoriali.

Anzi, in base alla formulazione della norma non sembrerebbe neppure essere la principale forma di collaborazione, poiché nella prima parte del comma ottavo dell'art.7 è chiaramente specificato che gli enti territoriali possono domandare alle Sezioni regionali della magistratura contabile "ulteriori forme di collaborazione", con l'unico limite della finalizzazione alla regolare gestione finanziaria dell'ente e dallo svolgimento della azione amministrativa secondo i parametri dell'efficienza e dell'efficacia.

L'intensificarsi dell'uso degli strumenti collaborativi innanzi indicati richiede ulteriori approfondimenti sulla natura e sull'ambito della funzione indirizzati al suo corretto esercizio.

In proposito va considerato che l'attribuzione della funzione consultiva alle Sezioni Regionali della Corte dei conti si situa nell'ambito dell'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale n. 3/2001 che ha radicalmente modificato il titolo V della Costituzione.

In conseguenza della equiordinazione degli enti territoriali allo Stato (art. 114), e della necessaria abrogazione di ogni forma di controllo amministrativo esterno sulle Regioni (art. 124), sulle Province e sui Comuni (art. 130), il legislatore ha inteso permettere agli enti territoriali di avvalersi della collaborazione della Corte dei conti, organo magistratuale che opera quale garante imparziale nell'interesse dello Stato comunità (Corte cost. 12 – 27 gennaio 1995, n. 29), e, dopo la riforma costituzionale, di tutti gli enti che costituiscono la Repubblica (Corte cost. 11 ottobre – 9 novembre 2005, n. 417)

Le nuove attribuzioni conferite alla Corte dei conti appaiono così finalizzate ad individuare un organo neutrale che in materia di coordinamento della finanza pubblica interagisce tra i vari livelli di governo della Repubblica a tutela delle istanze e prerogative di ciascuno di essi in una materia quale quella della finanza pubblica che all'evidenza condiziona l'esercizio di tutte le funzioni pubbliche.

Contemporaneamente le modalità di esercizio del controllo e le ulteriori attribuzioni intestate alla Corte di conti intendono esaltare la natura collaborativa della funzione, propedeutica allo svolgimento dell'attività degli enti territoriali secondo il principio di legalità e soprattutto di legalità finanziaria.

In proposito questa Sezione ha più volte posto in luce che la nozione di legalità riferita alla attività della pubblica amministrazione si è andata approfondendo ed arricchendo, investendo l'esercizio del potere conferito all'amministrazione non solo al rispetto delle disposizioni normative ma anche alla sua rispondenza ai principi di

buona amministrazione canonizzati nell'art. 97 della Costituzione. Anzi quest'ultimo aspetto del principio di legalità va assumendo sempre maggior rilievo, dal momento che la pubblica amministrazione, ed in particolar modo gli enti territoriali, assicurano ai cittadini servizi pubblici, il cui livello delimita le loro condizioni di vita. Ne consegue l'esigenza di assicurare il rispetto del principio di legalità, come sopra inteso, sia preventivamente in sede del processo decisionale degli amministratori dell'ente sia in sede di verifica dell'attività attraverso i controlli interni ed il controllo esterno collaborativo.

La funzione di cui al comma ottavo dell'art. 7 della legge n. 131/2003 si connota così come facoltà conferita agli amministratori di Regioni, Comuni e Province di avvalersi di un organo neutrale e professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità della loro attività amministrativa.

I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo sulle tematiche sulle quali la collaborazione viene esercitata scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che pertengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno.

Alla luce delle esposte considerazioni va delimitato l'ambito di legittimazione soggettiva ed oggettiva degli enti ad attivare le forme di collaborazione.

Quanto all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere dei Comuni, occorre premettere che la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, con documento approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004, ha fissato principi e modalità di esercizio dell'attività consultiva, al fine di garantire l'uniformità di indirizzo in materia, limitando l'ammissibilità delle richieste, sul piano soggettivo, agli organi rappresentativi degli Enti (nel caso del comune, il Sindaco o, nel caso di atti di normazione, il Consiglio comunale). Inoltre si è ritenuto che la mancata costituzione del Consiglio delle Autonomie Locali non costituisca elemento ostativo all'ammissibilità della richiesta, poiché l'art. 7, comma ottavo, della legge n. 131/2003 usa la locuzione "di norma", non precludendo, quindi, in linea di principio, la richiesta diretta da parte degli enti.

In tal senso, questa Sezione, con deliberazione n. 1 in data 4 novembre 2004, ha già precisato che "non essendo ancora costituito in Lombardia il Consiglio delle autonomie, previsto dall'art. 7 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che modifica l'art. 123 della Costituzione, i Comuni possono, nel frattempo, chiedere direttamente i pareri alla Sezione regionale".

Limiti alla legittimazione oggettiva vanno invece stabiliti solo in negativo. In proposito va, infatti, posto in luce che la nozione di "contabilità pubblica" deve essere intesa nella ampia accezione che emerge anche dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione in tema di giurisdizione della Corte dei conti ed investe così tutte le ipotesi

di spendita di denaro pubblico oltre che tutte le materie di bilanci pubblici, di procedimenti di entrate e di spesa, di contrattualistica che tradizionalmente e pacificamente rientrano nella nozione. D'altro canto la norma in discussione non fissa alcun limite alle richieste di altre forme di collaborazione.

In negativo, senza peraltro voler esaurire la casistica, va posta in luce la inammissibilità di richieste interferenti con altre funzioni intestate alla Corte ed in particolare con l'attività giurisdizionale; richieste che si risolvono in scelte gestionali, come si è detto di esclusiva competenza degli amministratori degli enti; richieste che attengono a giudizi in corso; richieste che riguardano attività già svolte, dal momento che i pareri sono propedeutici all'esercizio dei poteri intestati agli amministratori e non possono essere utilizzati per asseverare o contestare provvedimenti già adottati.

Ne consegue che la richiesta di parere proveniente dal Sindaco del Comune di Bergamo è ammissibile e può essere esaminata nel merito.

Considerato in diritto

La legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006), all'art 1, comma 173, prevede che "gli atti di spesa relativi ai commi 9,10, 56 e 57 di importo superiore a 5.000 euro devono essere trasmessi alla competente sezione della Corte dei conti per l'esercizio del controllo successivo sulla gestione".

La disposizione ha posto problemi interpretativi anche complessi se ed in quanto inserita nella stratificazione di leggi succedutesi *medio tempore* nella medesima materia e letta alla luce dei principi affermati al riguardo dalla giurisprudenza costituzionale, ribaditi da ultimo nella sentenza n. 417/2005 secondo la quale sono incostituzionali tutte le norme che fissano vincoli puntuali di spesa nei bilanci delle regioni e degli enti locali ovvero ne sono il presupposto o si pongono come strumentali rispetto ad essi.

Comunque, dalla lettura della disposizione così come interpretata da questa Sezione (delibera n. 11/2006) e dalla Sezione delle Autonomie (delibera n. 6/2006), non pare residuano dubbi circa l'estensione dell'obbligo di trasmissione alle autonomie locali, con la precisazione che il rinvio operato dal comma 173 citato è limitato esclusivamente all'individuazione degli atti da inviare alla Corte e non può essere esteso ai vincoli concernenti determinate voci di spesa, espressamente non applicabili alle regioni e agli enti locali (att. 12 e 64 legge n. 266/2005, in coerenza con i richiamati principi costituzionali).

L'antecedente normativo alla disciplina in esame si rinviene nella legge 30 dicembre 2004, n. 311 (legge finanziaria per il 2005), il cui art 1, commi 11 e 42, ha sostanzialmente riproposto le analoghe disposizioni contenute nei commi 9,10 e 11 dell'art 1 del D.L. 168/2004, convertito con modificazioni nella legge n.191/2004,

dichiarate incostituzionali nella parte in cui prescrivevano vincoli di contenimento della spesa a carico delle autonomie locali.

In particolare ai sensi dell'art. 1, comma 42, della legge n. 311/2004, l'affidamento da parte degli enti di incarichi di studio, ricerca o consulenza a soggetti estranei all'amministrazione "deve essere adeguatamente motivato con specifico riferimento all'assenza di strutture organizzative interne all'ente in grado di assicurare i medesimi servizi" ed in ogni caso il relativo provvedimento" deve essere corredato della valutazione dell'organo di revisione economico-finanziaria dell'ente locale e deve essere trasmessa alla Corte dei conti".

Nell'impianto normativo così delineato gli aspetti di maggiore evidenza concernono: l'onere di adeguata motivazione del provvedimento amministrativo di impegno o di autorizzazione alla spesa; l'obbligo di verifica da parte dell'organo di revisione ed infine quello di trasmissione alla Corte (per l'utilizzazione secondo i principi e i procedimenti del controllo successivo sulla gestione come precisato nelle "Linee di indirizzo e criteri interpretativi" approvati dalle Sezioni Riunite della Corte con deliberazione n. 6/contr/05).

Con l'avvento delle disposizioni introdotte dalla legge n. 266/2005 si pone la questione se esse abbiano interamente sostituito e, quindi, implicitamente abrogato le corrispondenti norme della legge n. 311/2004 ovvero se abbiano soltanto modificato/integrato quelle precedenti che devono ritenersi ancora in vigore nella parte non incompatibile con la nuova disciplina.

Ebbene l'art.1, comma 173, della legge finanziaria per il 2006 prevede come noto:

- un obbligo generalizzato di trasmissione "degli atti di spesa" ove quest'ultima ecceda i 5.000 euro (nonostante la diversa formulazione rispetto all'omologa norma della legge 311/2004 è logico comprendervi i provvedimenti di impegno e di autorizzazione quando preesistenti quello di spesa);
- l'inserimento fra gli atti da inoltrare anche di quelli relativi a spese per convegni, mostre, pubblicità, rappresentanza, oltre che ad incarichi di studio e consulenza;
- che l'invio della documentazione alle competenti Sezioni della Corte sia espressamente finalizzato e, pertanto, strumentale al controllo sulla gestione.

Ciò posto, non sembra- ad avviso di questa Sezione- che la nuova disciplina abbia abrogato implicitamente, perché incompatibili, le disposizioni della legge 311/2004 concernenti la valutazione dell'organo interno di revisione, adempimento che riguarda il singolo atto di spesa e che assolve a finalità nettamente distinte da quelle affidate al controllo sulla gestione di pertinenza della magistratura contabile

(**contra**, ma con affermazione apodittica, delibera in data 17 febbraio 2006 della Sezione delle Autonomie).

Ma vi è di più. Con le disposizioni normative recentemente intervenute (legge n. 244/2007, D.L. n. 112/2008 convertito nella legge n. 133/2008) sono state introdotte significative innovazioni in materia di affidamento di incarichi di collaborazione autonoma, con lo scopo di proseguire il percorso legislativo di contenimento della spesa e di limitazione del ricorso all'affidamento di incarichi esterni.

Nel quadro normativo così delineato gli enti e le amministrazioni pubbliche sono chiamati a verificare ed attestare che il conferimento dell'incarico rientri nell'ambito del programma approvato dal Consiglio e sia conforme al regolamento sul conferimento degli incarichi e che sussistano tutti i presupposti di legittimità per il ricorso alla collaborazione esterna.

La nuova disciplina, se ce ne fosse bisogno, avvalorata la tesi favorevole a considerare tuttora necessario ed obbligatorio l'intervento del revisore contabile quale titolare di funzioni di controllo interno all'ente e di raccordo con gli organi di controllo esterno.

Conclusivamente, con specifico riferimento al quesito posto dal comune di Bergamo, è giuridicamente corretto sostenere la necessità, perché prevista da disposizioni non espressamente abrogate e non incompatibili con quelle successive, che sull'atto di affidamento di determinati incarichi esterni da parte dell'ente locale venga preventivamente acquisita la valutazione dell'organo di revisione economico-finanziaria.

Nell'occasione, si ribadisce che l'invio degli atti di spesa alla Corte dei conti è finalizzato all'esercizio del controllo successivo sulla gestione e che, di conseguenza, l'obbligo di trasmissione della documentazione di spesa, di cui al comma 173 dell'art 1 della legge n. 266/2005, va correlato all'esercizio effettivo del controllo, rispetto al quale è strumentale.

P.Q.M.

Nelle considerazioni espresse è il parere della Sezione.

Il Relatore
(Cons Angelo Ferraro)

Il Presidente
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria
Il 14 maggio 2009
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)