Lombardia/506/2010/PAR

REPUBBLICA ITALIANA

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Antonio Caruso	Consigliere (relatore)
dott. Giuliano Sala	Consigliere
dott. Giancarlo Penco	Consigliere
dott. Angelo Ferraro	Consigliere
dott. Giancarlo Astegiano	I Referendario
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario

nella camera di consiglio del 13 aprile 2010

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 dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004 e, da ultimo, con deliberazione del consiglio di Presidenza n. 229 del giugno 2008;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la nota prot. N. 4636 del 3 marzo 2010 con il quale il Sindaco del comune di Vimodrone (MI) 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'articolo7, comma 8, della legge n. 131 del 2003;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Vimodrone (MI);

Udito il relatore Cons. Antonio Caruso

PREMESSO

La questione evidenziata dal Sindaco del Comune di Vimodrone con la presente richiesta di parere concerne la corretta interpretazione delle vigenti disposizioni in materia di affidamento di incarichi esterni di collaborazione.

Segnatamente, alla luce della nuova normativa che potrebbe aver abrogato implicitamente, perché incompatibili, le disposizioni della legge n. 311 del 2004, viene domandato se "*sia giuridicamente corretto sostenere la necessità che sugli atti di affidamento di incarichi esterni venga preventivamente acquisita la valutazione dell'Organo di Revisione Contabile*".

Sullo specifico quesito formulato dall'organo richiedente la Sezione osserva quanto segue.

IN VIA PRELIMINARE

Sull'ammissibilità della richiesta

La richiesta di parere in esame è intesa ad avvalersi della facoltà prevista dalla norma contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, la quale dispone che le Regioni, i Comuni, le province e le Città metropolitane possono chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti "*pareri in materia di contabilità pubblica".*

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nell'ambito delle competenze che la legge n. 131 del 2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Vimodrone rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7, comma ottavo, della legge 6 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 funzione di cui al comma ottavo dell'art. 7 della legge n. 131/2003 si connota 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, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno (per tutte 11 febbraio 2009, n. 36).

Con specifico riferimento all'ambito di legittimazione soggettiva ed oggettiva degli enti in relazione all'attivazione di queste particolari forme di collaborazione, è ormai consolidato l'orientamento che vede nel caso del Comune, il Sindaco o, nel caso di atti di normazione, il Consiglio comunale quale organo che può proporre la richiesta.

Inoltre, è acquisito ed incontestato 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 e le Province possano, nel frattempo, chiedere direttamente i pareri alla Sezione regionale.

Ad oggi, precisamente, in attuazione della norma costituzionale da ultimo citata e dell'art. 54 dello Statuto d'autonomia della Lombardia, è stata emanata la legge regionale n. 22 del 2 ottobre 2009, recante disposizioni sulla "Disciplina del Consiglio delle Autonomie Locali della Lombardia". Le disposizioni finali di cui all'art. 14 di tale legge, tuttavia, rimandano il momento costitutivo ed il primo insediamento del CAL in seguito alle prime elezioni per il rinnovo del Consiglio Regionale successive alla sua entrata in vigore.

Riguardo al profilo oggettivo, limiti vanno stabiliti solo in negativo. In proposito deve essere posto in luce che la nozione di "contabilità pubblica" deve essere intesa nell'ampia accezione che emerge anche dalla giurisprudenza della Corte dei 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 entrata 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 l'inammissibilità di richieste che interferiscono con altre funzioni intestate alla Corte ed in particolare con l'attività giurisdizionale, che si risolvono in scelte gestionali, di esclusiva competenza degli amministratori degli enti, che attengano a giudizi in corso, che riguardino attività già svolte, dal momento che i pareri sono propedeutici all'esercizio dei poteri intestati agli amministratori e dirigenti degli enti e non possono essere utilizzati per asseverare o contestare provvedimenti già adottati.

La richiesta di parere appare ammissibile sia sotto il profilo soggettivo, in quanto formulata dal capo dell'Amministrazione comunale, sia sotto quello oggettivo per l'attinenza alla materia di contabilità pubblica ed il riscontro degli altri limiti negativi richiamati nel capoverso che precede.

Alla luce della riscontrata presenza delle condizioni di ammissibilità, pertanto, la richiesta di parere proveniente dal sindaco del comune di Vimodrone può essere esaminata nel merito.

NEL MERITO

L'oggetto del quesito in esame, formulato nella nota indicata in epigrafe, verte sull'assetto ordinamentale degli incarichi esterni di collaborazione,e in particolare viene domandato se , alla luce della nuova normativa che potrebbe aver abrogato implicitamente , perché incompatibili , le disposizioni della legge 131 del 2004,"sia giuridicamente corretto sostenere la necessità che sugli atti di affidamento di incarichi esterni venga preventivamente acquisita la valutazione dell'Organo di Revisione Contabile".

Al riguardo questa Sezione si è già espressa con il parere n.213 del 2009, che si allega in copia,le cui considerazioni vengono integralmente richiamate in questa sede. La tematica del conferimento di incarichi a soggetti estranei alle amministrazioni, inizialmente confinata in poche disposizioni, quali l'art. 380 del D.P.R. n. 3 del 1957 e l'art. 51, comma 7 della legge sulle autonomie locali del 1990, successivamente abrogate, è stata coinvolta negli ultimi anni da numerosi interventi di riforma,nell'intento di dettare misure di contenimento della spesa,coerentemente alla finalità precipua di assicurare gli equilibri finanziari dei diversi centri di spesa pubblica.

Un puntuale vincolo di spesa per studi ed incarichi esterni di consulenza si è rinvenuto, dapprima, nell'art. 1, comma 9, della legge n. 191 del 204, di conversione del d.l. n. 168/04, colpito da declaratoria di illegittimità costituzionale del Giudice delle leggi con la sentenza n. 417 del 2005 nella parte in cui si riferiva alle Regioni ed agli enti locali per contrasto con la autonomia finanziaria di cui gli stessi beneficiano ai sensi dell'art. 119 cost. Ciò in quanto la legge statale può stabilire solo il limite complessivo della spesa da effettuare, senza recare, al contrario, indicazione alcuna delle singole voci di spesa sulle quali applicare le riduzioni puntualmente predeterminate.

Disposizioni ordinamentali analoghe, che rispondono alla medesima finalità perseguita dalla citata norma dichiarata incostituzionale, confermando il limite di spesa per il conferimento degli incarichi in parola, sono state successivamente riproposte con l'art. 1, commi 11 e 42, della legge n. 311 del 2004, la legge finanziaria per l'anno 2005, sulle quali le Sezioni Riunite della Corte dei conti in sede di controllo hanno approvato le "*Linee di indirizzo ed i criteri interpretativi*" con la deliberazione n. 6 del 2005.

In particolare, ai sensi dell'art. 1, comma 42, della legge citata, l'affidamento da parte degli enti locali di incarichi di studio o di ricerca, ovvero di consulenze a soggetti estranei all'amministrazione, deve essere adeguatamente motivato con specifico riferimento all'assenza di strutture organizzative o professionalità interne all'ente in grado di assicurare i medesimi servizi, ad esclusione degli incarichi conferiti ai sensi della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e

successive modificazioni. "*In ogni caso l'atto di affidamento di incarichi e consulenze di cui al primo periodo deve essere corredato della valutazione dell'organo di revisione economico-finanziaria dell'ente locale e deve essere trasmesso alla Corte dei conti*".

Come già rilevato da questa Sezione con deliberazione n. 213/2009/PAR, 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, strumentale al controllo successivo sulla gestione, come precisato nelle prefate "Linee di indirizzo e criteri interpretativi", licenziate dalle Sezioni Riunite in sede di Controllo.

.

E' seguita la legge finanziaria per l'anno 2006, ulteriore provvedimento legislativo di riduzione della spesa corrente, quale è da ricondurre quella per incarichi di studio, ricerca e consulenza, imponendo tetti di spesa per le consulenze nonché riduzioni alle relative "indennità, compensi, retribuzioni o altre utilità comunque denominate" ed un limite alla spesa annua per studi, relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza.

Con l'avvento delle disposizioni introdotte dalla legge n. 266/2005 si è posta la questione se esse abbiano interamente sostituto 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. Inoltre , con le disposizioni normative successivamente 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 avvalora a fortiori 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 Vimodrone, 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.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore
(Cons. Antonio Caruso)

Il Presidente
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria
23 aprile 2010
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)