



CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Delibera n. 23/2010/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 16 marzo 2010 composta dai Magistrati:

Dott. Ugo REPPUCCI	Presidente
Dott. Gianfranco BATTELLI	Consigliere
Dott. Salvatore CORRADO	Consigliere
Dott. Giuseppe Maria MEZZAPESA	Primo Referendario
Dott. Walter BERRUTI	Referendario relatore
Dott.ssa Alessandra OLESSINA	Referendario

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 indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva;

Vista la deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR della Sezione delle Autonomie approvata nell'adunanza del 4 giugno 2009 - 3 luglio 2009 avente ad oggetto le modifiche degli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle sezioni Regionali di controllo;

Vista la richiesta proveniente dalla Provincia di Torino n. 64723 del 22 gennaio 2010, protocollata in arrivo il 28 successivo, recante vari quesiti in materia di incarichi esterni;

Vista l'Ordinanza n. 11/PAR/2010 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. Walter Berruti;

Udito il relatore;

Ritenuto in

FATTO

La Provincia di Torino, con nota a firma del proprio presidente, ha formulato una richiesta di parere, in materia di affidamento di incarichi esterni.

In particolare, la Provincia chiede:

1. come debba interpretarsi il presupposto della assenza di strutture organizzative o di professionalità interne all'ente in grado di assicurare i medesimi servizi oggetto di incarico esterno (previsto dall'art. 1, comma 42 L. n. 311/2004), se in senso assoluto o relativo;

2. se il controllo interno dell'organo di revisione, prescritto dallo stesso articolo 1, comma 42 L. n. 311/2004, riguardi anche gli incarichi disciplinati dal codice degli appalti, data la specialità di tale normativa;
3. se il ridetto art. 1, comma 42 L. n. 311/2004 si applichi anche agli incarichi conferiti a persone giuridiche;
4. quale sia il contenuto del controllo dell'organo di revisione sull'atto di incarico esterno, paventandosi il rischio di sovrapposizione con il parere contabile della ragioneria dell'ente.

MOTIVAZIONI

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8, della Legge n. 131 del 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.

1. La legittimazione a richiedere pareri è circoscritta ai soli Enti previsti dalla legge n. 131 del 2003, 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 (Presidente della Giunta regionale, Presidente della Provincia, Sindaco).

La richiesta di parere in esame è stata sottoscritta dal presidente della Provincia di Torino. Pertanto è ammissibile sotto il profilo soggettivo.

2. 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 dalla Sezione Autonomie nel citato atto di indirizzo del 27 aprile 2004, nonché nella deliberazione n. 5/2006 del 26 maggio 2005, 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"*.

Si evidenzia inoltre che, in conformità a quanto stabilito dalla Sezione Autonomie 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. Devono

quindi ritenersi inammissibili le richieste concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza della Corte nella concreta gestione dell'Ente.

La richiesta all'esame di questa Sezione contiene quesiti di carattere generale avente ad oggetto la corretta interpretazione di norme tese a realizzare il concorso degli enti locali al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, dunque recanti principi di coordinamento della finanza pubblica. Pertanto, la richiesta di parere in esame, riconducibile alla richiamata nozione di contabilità pubblica, è da ritenersi ammissibile anche sotto il profilo oggettivo.

3. Nel merito. Sul primo quesito deve essere ribadito che il presupposto della assenza di strutture organizzative o di professionalità interne all'ente in grado di assicurare i medesimi servizi oggetto di incarico esterno, previsto dall'art. 1, comma 42 L. n. 311/2004, è diretto a salvaguardare la funzione degli apparati amministrativi in uno con l'imparzialità e il buon andamento dei pubblici uffici. Pertanto, a parere di questa Sezione, deve essere inteso in senso rigoroso. Tale presupposto così è descritto dall'art. 7, comma 6, lett. b D. lgs. n. 165/2001, come sostituito dall'art. 32 D.l. n. 223/2006 conv. in L. n. 248/2006: *"l'amministrazione deve avere preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno"*. Tale locuzione non può che significare che tale accertamento (che investe la possibilità di utilizzare le risorse e non solo l'esistenza o meno di queste) deve avvenire in base a parametri oggettivi e verificabili a posteriori. Il secondo e il terzo quesito vertono sulla necessità della valutazione dell'organo interno di revisione anche per gli incarichi disciplinati dal codice

degli appalti e per quelli conferiti a persone giuridiche. Osserva la Sezione che essi suggeriscono una interpretazione restrittiva della norma di specie - l'art. 1 comma 42 L. 30 dicembre 2004 n. 311 - che così recita: *"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"* .

Questa Sezione, come ricordato dallo stesso richiedente, si è già espressa (parere n. 42/2009) nel senso della attuale vigenza dell'obbligo di valutazione dell'organo di revisione economico-finanziaria dell'ente locale sull'atto di affidamento, afferendo questa, non al procedimento di incarico, ma a quello, distinto, di controllo interno.

Come già affermato da questa Sezione in altre occasioni (cfr. pareri n. 3/2007 e n. 3/2008, nonché deliberazioni n. 13/2010 e n. 46/2009), la disciplina recata dal codice dei contratti pubblici in materia di incarichi esterni (quali quelli di progettazione, ecc.) 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 con riferimento alle peculiarità del settore.

Le deliberazioni di questa Corte citate dal richiedente (SS.RR. n. 6/2005 e Sezione delle Autonomie n. 6/2008) non contrastano con tali conclusioni, limitandosi a ribadire la detta specialità sul piano dei presupposti sostanziali legittimanti l'incarico. Sul piano del controllo, invece, a parere del Collegio, in disparte l'espressione "in ogni caso" utilizzata dal citato art. 1 comma 42 L. n.311/2004, non v'è ragione per escludere gli incarichi ex L. n. 109/1994 (oggi ex. D.lgs. n. 163/2006). Tale esclusione, in altri termini, vale (e si spiega) per il procedimento principale, ma non per quello, successivo, di controllo.

La norma in esame, infine, si riferisce ai "*soggetti estranei all'amministrazione*". Tale formulazione, per la sua genericità, non consente di escludere dal suo ambito applicativo le persone giuridiche, contrariamente a quanto opina il richiedente.

Il quarto quesito richiama quanto già affermato sul contenuto del controllo dell'organo di revisione dell'ente locale da parte di questa Corte, ma paventa il rischio di una sovrapposizione con il parere contabile della ragioneria dell'ente.

La Sezione si limita ad osservare che, al di là delle questioni di fatto che in questa sede non rilevano, diverse sono composizione, funzioni e finalità dell'ufficio di ragioneria, previsto nell'articolo 153 del TUEL nel quadro dell'ordinamento degli uffici e dei servizi e cui sono affidati il coordinamento e la gestione dell'attività finanziaria, e dell'organo di revisione economico-finanziaria, disciplinato nei successivi artt. 234 e ss. e al quale sono commessi soprattutto compiti di vigilanza.

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 16 marzo 2010.

Il Referendario Relatore
F.to Dott. Walter BERRUTI

Il Presidente
F.to Dott. Prof. Ugo REPPUCCI

Depositato in Segreteria il 18 marzo 2010

Per il Dirigente
Dott. Gregorio VALENTINI
F.to Dott. Federico SOLA