



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

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Antonio Caruso	Consigliere
dott. Giancarlo Astegiano	Primo Referendario
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario (relatore)

**nell'adunanza del 12 aprile 2011**

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;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

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'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista la nota pervenuta il 1° aprile 2011 con la quale il Sindaco del Comune Garbagnate Monastero (LC) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

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 Garbagnate Monastero;

Udito il relatore, Laura De Rentiis;

### **OGGETTO DEL PARERE**

Il Sindaco del Comune di Garbagnate Monastero ha domandato se -nonostante il dettato dell'art. 6, comma 7, D.L. n. 78/10- nel corso di quest'anno possa affidare un incarico di consulenza legale per una problematica di particolare difficoltà. L'interrogativo si pone in quanto, l'ente locale istante nel corso dell'anno 2009 non ha sostenuto alcuna spesa a titolo di studi e di incarichi di consulenza.

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Comune di Garbagnate Monastero 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, 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: parere sez. Lombardia, 11 febbraio 2009, n. 36).

Infatti, deve essere messo in luce che il parere della Sezione attiene a profili di carattere generale anche se, ovviamente, la richiesta proveniente dall'ente pubblico è motivata, generalmente, dalla necessità di assumere specifiche decisioni in relazione ad una particolare situazione. L'esame e l'analisi svolta nel parere è limitata ad individuare l'interpretazione di disposizioni di legge e di principi generali dell'ordinamento in relazione alla materia prospettata dal richiedente, spettando, ovviamente, a quest'ultimo la decisione in ordine alle modalità applicative in relazione alla situazione che ha originato la domanda.

### **AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA**

Sotto il profilo della legittimazione attiva dell'ente che ha richiesto il parere in epigrafe, non essendo ancora insediato in Lombardia il Consiglio delle autonomie, previsto dall'art. 123 della Costituzione (come modificato dall'art. 7 l. cost. n.

3/2001), i Comuni possono, nel frattempo, chiedere direttamente i pareri alla Sezione regionale.

Pertanto, sotto questo profilo la richiesta può essere presa in esame.

Con particolare riguardo all'individuazione dell'organo legittimato ad inoltrare le richieste di parere dell'ente comunale, si osserva che il sindaco del comune è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L.

Pertanto, la richiesta di parere è ammissibile soggettivamente poiché proviene dall'organo legittimato a proporla.

### **AMMISSIBILITA' OGGETTIVA**

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione, contenuta nel comma 8, dell'art. 7 della legge 131/03, deve essere raccordata con il precedente comma 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il co. 8 prevede forme di collaborazione ulteriore rispetto a quelle del precedente comma rese esplicite, in particolare, con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali ma che, anzi, le attribuzioni consultive si connotano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva.

Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, co. 31 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria della nozione di contabilità pubblica incentrata sul "*sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici*", da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Delibera n. 54, in data 17 novembre 2010).

Il limite della funzione consultiva, come sopra delineato, esclude qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge; nonché esclude, altresì, che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

Dalle sopraesposte considerazioni consegue che la nozione di contabilità pubblica va conformandosi all'evolversi dell'ordinamento, seguendo anche i nuovi principi di organizzazione dell'amministrazione, con effetti differenziati, per quanto riguarda le funzioni della Corte dei conti, secondo l'ambito di attività.

Con specifico riferimento alla richiesta oggetto della presente pronuncia la Sezione osserva che la stessa, sussumibile in un profilo giuridico di portata generale ed astratta, rientra nel perimetro della nozione di contabilità pubblica; il quesito, infatti, concerne l'interpretazione di norme di leggi finanziarie che pongono limiti di spesa agli enti locali, nel caso di specie avente ad oggetto il conferimento di incarichi di consulenza.

La richiesta di parere in esame risponde ai requisiti indicati sopra e pertanto, è da ritenere ammissibile e può essere esaminata nel merito.

### **MERITO**

In via preliminare, la Sezione precisa che la decisione se procedere o meno a ad affidare un incarico di consulenza legale per una problematica di particolare difficoltà attiene al merito dell'azione amministrativa e rientra, ovviamente, nella piena ed esclusiva discrezionalità e responsabilità dell'ente che potrà orientare la sua decisione in base alle conclusioni contenute nel parere che segue.

La richiesta di parere concerne l'esegesi dell'art. 6, comma 7, del d.l. n. 78/2010 (convertito nella l. n. 122/2010) che recita: <<al fine di valorizzare le professionalità interne alle amministrazioni a decorrere dall'anno 2011 la spesa annua per studi ed incarichi di consulenza, inclusa quella relativa a studi ed incarichi di consulenza conferiti a pubblici dipendenti, sostenuta dalle pubbliche amministrazioni di cui al comma 3 dell'art. 1 della legge 31 dicembre 2009 n. 196, incluse le autorità indipendenti, escluse le università, gli enti e le fondazioni di ricerca e gli organismi equiparati nonché gli incarichi di studio e di consulenza connessi ai processi di privatizzazione e alla regolamentazione del settore finanziario, non può essere superiore al 20 per cento di quella sostenuta nell'anno 2009. L'affidamento di incarichi in assenza dei presupposti di cui al presente comma costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale. Le disposizioni di cui al presente comma non si applicano alle attività sanitarie connesse con il reclutamento, l'avanzamento e l'impiego del personale delle Forze Armate, delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco>>.

La disposizione pone un chiaro limite di spesa storicizzato alla frazione di un quinto di quella sostenuta nel 2009, quale requisito per la legittimità del conferimento dell'incarico di consulenza e studio, con un espresso presidio sanzionatorio in termini di responsabilità erariale e disciplinare. In sede di referto sulla gestione, la Sezione ha già sottolineato, in merito a questa norma, che il superamento del vincolo di spesa e la violazione del regime restrittivo si traduce in

una violazione di legge, costituendo vizio di validità del provvedimento amministrativo, motivo per l'annullamento d'ufficio dell'atto di affidamento sotto il profilo amministrativo, illecito disciplinare e causa di responsabilità erariale (delibera n. 1051 del 13/12/2010 – indagine sul fenomeno degli incarichi di consulenza e di collaborazione autonoma affidati dagli enti locali della Lombardia nell'anno 2009).

In sede consultiva, questa Sezione ha poi precisato che <<come emerge dal tenore letterale della norma, la portata della disposizione limitativa concerne gli incarichi per studi e consulenze, senza ricomprendere né quelli di ricerca né le altre collaborazioni autonome>> (Lombardia/68/2011/PAR del 7 febbraio 2011).

Ad ogni modo, poiché il Sindaco del Comune di Garbagnate Monastero ha domandato se possa affidare un incarico di consulenza legale per una problematica di particolare difficoltà, la fattispecie rientra nell'ambito applicativo della norma in esame. Infatti, <<la giurisprudenza contabile (sin dalla deliberazione SS.RR. in sede di controllo n. 6 del 15 febbraio 2005) ha fornito un'articolata definizione degli istituti oggetto del limite di spesa: per gli incarichi di studio il riferimento è all'articolo 5 D.P.R. n. 338/1994 che richiede sempre la consegna di una relazione scritta espositiva della soluzione proposta al fine di orientare la successiva attività dell'ente, mentre le consulenze si sostanziano nella richiesta di parere ad un esperto esterno. Queste ultime possono assumere un vario contenuto (ad es. soluzione di questioni e problemi controversi, consulenze legali stragiudiziali, tecniche, tributarie e contabili), sfociando anche in valutazioni, espressioni di giudizi e supporti specialistici>> (Lombardia/68/2011/PAR del 7 febbraio 2011).

Chiarito che, nel caso di specie, la tipologia di incarico che l'amministrazione intende conferire all'esterno, sotto il profilo oggettivo, rientra nell'ambito applicativo dell'art. 6, comma 7, del d.l. n. 78/2010 (convertito nella l. n. 122/2010), occorre affrontare la questione come il parametro di riferimento - individuato dal legislatore per operare la riduzione di questa particolare tipologia di spesa- possa trovare applicazione con riferimento a quegli enti che nel corso dell'anno 2009 non hanno sostenuto alcuna spesa a titolo di incarichi per studi e consulenze.

In particolare, questa Sezione osserva che la *ratio* sottesa alla legge statale in esame è quella di rendere operante, a regime, una riduzione della spesa per gli incarichi di consulenza e di studio; tuttavia, il Legislatore non ha inteso vietare agli enti locali la possibilità di conferire incarichi esterni quando ne ricorrono i presupposti di legge. In questo senso, verrebbe disattesa la finalità perseguita dal legislatore per quegli enti locali che nel corso dell'anno 2009 non hanno sostenuto alcuna spesa a titolo di incarichi per studi e consulenze; infatti, se si adottasse una

interpretazione letterale, si finirebbe per ritenere che la norma *de qua* fissa un divieto assoluto alla stipula di questa tipologia di contratti.

Diversamente, interpretando la norma in chiave funzionale –ovvero, valorizzando che la finalità della norma è quella di ridurre l’incidenza che questa tipologia di spesa ha sui bilanci degli enti locali e non quella di vietare agli enti medesimi di conferire incarichi esterni quando vi sussistono i presupposti di legge - si deve giungere alla conclusione che la norma *de qua*, per quegli enti locali che nel corso dell’anno 2009 non hanno sostenuto alcuna spesa a titolo di incarichi per studi e consulenze, va applicata individuando un diverso parametro di riferimento.

D’altra parte, se non si adottasse questa interpretazione, la riduzione “lineare” prevista dall’art. 6, comma 7, cit. finirebbe per premiare gli enti meno virtuosi che, nel corso dell’anno 2009, hanno sostenuto una spesa per consulenze rilevante; al contrario, si tradurrebbe in un divieto assoluto per gli enti più virtuosi che, quello stesso anno, hanno sostenuto una spesa pari a zero.

Sempre nell’ottica che la norma in parola debba indurre gli enti destinatari del precetto a ridurre la spesa per incarichi di studio e di consulenza, occorre in via interpretativa individuare un parametro che rappresenti il limite di spesa anche per gli anni successivi al 2011. In particolare, non essendoci un parametro finanziario precostituito (in quanto la spesa per l’anno 2009 è stata pari a zero), il limite è quello della spesa strettamente necessaria che l’ente locale sosterrà nell’anno in cui si verifica l’assoluta necessità di conferire un incarico di consulenza o di studio. Quest’ultimo limite di spesa, a sua volta, diverrà il parametro finanziario per gli anni successivi.

L’approccio ermeneutico sin qui esposto -funzionale alla riduzione delle spese sostenute dagli enti locali a titolo di consulenze esterne e non alla preclusione in termini assoluti di ricorrere ad esse-, tuttavia, implica una notevole riduzione dei margini di discrezionalità dell’ente locale in sede di valutazione dei presupposti di fatto e di legge necessari per poter conferire legittimamente l’incarico esterno. In altri termini, l’ente locale deve motivare puntualmente in ordine alle ragioni che rendono necessario il ricorso a questa tipologia di spesa.

D’altra parte, questa rigorosa verifica dei presupposti per il conferimento della consulenza interna è imposta anche dall’inciso della norma finanziaria in esame in cui si specifica che la riduzione di spesa è dettata dal “fine di valorizzare le professionalità interne alle amministrazioni”.

In conclusione, l’ente locale che intende conferire l’incarico esterno di consulenza o di studio ha l’onere di dimostrare in concreto l’esistenza dei presupposti di stretta necessità, sia di carattere soggettivo sia di tipo oggettivo, che giustificano il ricorso ad una professionalità esterna. In altri termini, la motivazione esplicitata dall’ente locale nel provvedimento con cui decide di

ricorrere all'istituto della consulenza dovrà essere particolarmente rigorosa in sede di individuazione dei presupposti di stretta necessità che rendono il conferimento di incarico esterni legittimo.

**P.Q.M.**

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore

(Dott.ssa Laura De Rentiis)

Il Presidente

(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria il

29 aprile 2011

Il Direttore della Segreteria

(Dott.ssa Daniela Parisini)