



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 26 maggio 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 pervenuta l'11 maggio 2011, con la quale il Sindaco del Comune Bagnatica (BG) 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 Bagnatica;

Udito il relatore, Laura De Rentii;

OGGETTO DEL PARERE

Il Sindaco del Comune di Bagnatica ha posto alla Sezione un quesito del seguente tenore: <<come debbano intendersi per gli enti locali e per le facoltà che essi vorranno esercitare, le disposizioni di cui all'art. 14, commi 1 (*“senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica”*) e comma 11 (*“nei limiti delle risorse attualmente destinate ai servizi del controllo interno”*) del D.Lgs. 150/2009 e s.m. e i.>>.

In particolare, l'ente locale istante interroga la Sezione su quale delle tre ipotesi prospettabili sia “legittima”, nonché “rispettosa dei principi di contabilità e di risparmio della spesa”:

- a) l'attuale assetto (che nel 2010 ha implicato una spesa pari a zero) in cui il Comune (con una popolazione inferiore a 5 mila abitanti, senza dirigenza e senza attribuzioni di responsabilità di servizio al Segretario comunale) prevede un servizio di controllo interno, ex legge 286/99 e d.lgs. 267/00, con attribuzione delle funzioni di Nucleo di Valutazione al solo segretario comunale quale organo monocratico, mentre la valutazione del segretario è rimessa al sindaco;
- b) la costituzione di un OIV, con l'assunzione dei relativi oneri di spesa per l'anno 2011 (questa ipotesi implicherebbe l'individuazione di una o tre figure esterne di alta professionalità, diverse dal Segretario, oppure lo svolgimento del servizio in forma associata con altri comuni ex art. 30 TUEL);
- c) la nomina *ex novo* di un Nucleo di Valutazione, piuttosto che un OIV, con l'assunzione dei relativi oneri di spesa per l'anno 2011 (questa ipotesi implicherebbe l'individuazione di una o tre figure esterne di alta professionalità, diverse dal Segretario, oppure lo svolgimento del servizio in forma associata con altri comuni ex art. 30 TUEL, o ancora l'eventuale affidamento a società esterna del servizio di assistenza e consulenza nella redazione di Sistemi di Misurazione e Valutazione della Performance).

Il comune istante precisa che le ipotesi prospettate sub a) e c) non implicherebbero la modifica dell'attuale regolamento di organizzazione degli uffici comunali.

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Comune di Bagnatica 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

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.

Nel caso specifico la richiesta oggetto della presente parere rientra nella materia della contabilità pubblica; essa attiene alla disciplina degli organi di controllo interno e, in particolare, alla loro efficienza, efficacia e ai costi dei medesimi organismi di controllo. Infatti, l'art. 14, commi 1, del D.Lgs. 150/2009 specifica che ogni amministrazione si deve dotare di un organismo indipendente *"senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica"*) e, quindi, incide sul contenimento e sull'equilibrio della spesa pubblica, nonché sulla formazione e gestione del bilancio dell'ente. Va altresì soggiunto che, ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge n. 20/94, la Corte dei conti verifica *"il funzionamento dei controlli interni a ciascuna amministrazione"*.

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

MERITO

L'ente locale istante interroga la Sezione su quale delle tre ipotesi interpretative prospettate sia "legittima", nonché "rispettosa dei principi di contabilità e di risparmio della spesa":

- a) l'attuale assetto (che nel 2010 ha implicato una spesa pari a zero) in cui il Comune (con una popolazione inferiore a 5 mila abitanti, senza dirigenza e senza attribuzioni di responsabilità di servizio al Segretario comunale) prevede un servizio di controllo interno, ex legge 286/99 e d.lgs. 267/00, con attribuzione delle funzioni di Nucleo di Valutazione al solo segretario comunale quale organo monocratico, mentre la valutazione del segretario è rimessa al sindaco;
- b) la costituzione di un OIV, con l'assunzione dei relativi oneri di spesa per l'anno 2011 (questa ipotesi implicherebbe l'individuazione di una o tre figure esterne di alta professionalità, diverse dal Segretario, oppure lo svolgimento del servizio in forma associata con altri comuni ex art. 30 TUEL);
- c) la nomina *ex novo* di un Nucleo di Valutazione, piuttosto che un OIV, con l'assunzione dei relativi oneri di spesa per l'anno 2011 (questa ipotesi implicherebbe l'individuazione di una o tre figure esterne di alta professionalità, diverse dal Segretario, oppure lo svolgimento del servizio in forma associata con altri comuni ex art. 30 TUEL, o ancora l'eventuale affidamento a società esterna del servizio di assistenza e consulenza nella redazione di Sistemi di Misurazione e Valutazione della Performance).

In via preliminare la Sezione precisa che la decisione se procedere o meno alle modifiche del proprio regolamento di organizzazione degli uffici 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 della Sezione.

Ad ogni modo, al fine di affrontare la questione prospettata dal Sindaco del Comune di Bagnatica – ovvero, <<come debbano intendersi per gli enti locali e per le facoltà che essi vorranno esercitare, le disposizioni di cui all'art. 14, commi 1 ("senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica") e comma 11 (nei limiti delle risorse attualmente destinate ai servizi del controllo interno") del D.Lgs. 150/2009 e s.m. e i.>>- bisogna brevemente ricordare i termini generali della questione ermeneutica, cioè se ed in quali termini i comuni e le provincie debbano o meno adeguare i regolamenti in attuazione della riforma c.d. Brunetta, nonché rispettare i limiti di spesa posti per tali organi.

La questione ermeneutica, infatti, si pone in ragione della autonomia propria degli enti locali: i principi della riforma dovranno essere recepiti dagli enti locali

garantendo un certo margine di flessibilità che valorizza l'autonomia normativa ed organizzativa che la Costituzione riconosce agli Enti Locali.

Alla luce del principio di autonomia (statutaria e regolamentare) degli enti locali occorre, in primo luogo, di verificare quali sono le norme del d.lgs. n. 150/09 applicabili alle autonomie locali e, in secondo luogo, fra queste disposizioni individuare quelle che sono di principio e quelle di diretta applicazione.

La materia è disciplinata per gli enti locali in due articoli del d.lgs. n. 150/09 (sotto la rubrica "Norme per gli enti territoriali e il Servizio Sanitario nazionale"): dall'art. 16 inserito nel TITOLO II (misurazione, valutazione e trasparenza della performance) e dall'art. 31 inserito nel TITOLO III (merito e premi).

Con riferimento al quesito prospettato dal Comune istante viene in rilievo l'art. 16 che sancisce la diretta applicazione del solo art. 11, commi 1 e 3, mentre stabilisce che gli enti locali devono adeguare i loro ordinamenti, entro il 31 dicembre 2010, ai principi contenuti negli artt. 3, 4, 5 (comma 2), 7, 9 e 15 (comma 1). Dunque, l'art. 16 cit. non pone alcun obbligo di applicabilità dell'art. 14 (Organismo indipendente di valutazione) ai comuni, neanche sotto il profilo di necessità di adeguamento ai principi.

Costituisce, pertanto, una facoltà e non un obbligo per gli enti comunali l'adeguamento del proprio ordinamento alla previsione contenuta nell'art. 14 del d.Lgs. 150/2009. Qualora l'ente comunale dovesse optare per la scelta di costituire l'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV), questo dovrà conformarsi ai principi dettati dall'art. 14 cit.. Conseguentemente non possono essere nominati, quali componenti dell'OIV, soggetti legati all'organo di indirizzo politico amministrativo (come i segretari comunali e direttori generali) e le nomine dei componenti devono essere conferite "senza nuovi o maggiori oneri" per la finanza dell'ente comunale.

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

30 maggio 2011

Il Direttore della Segreteria

(Dott.ssa Daniela Parisini)