



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. Angelo Ferraro | Consigliere |
| dott. Giancarlo Astegiano | Primo Referendario |
| dott. Gianluca Braghò | Referendario |
| dott. Massimo Valero | Referendario |
| dott. Alessandro Napoli | Referendario (relatore) |
| dott.ssa Laura De Rentiis | Referendario |

nelle adunanze in camera di consiglio del 13 e del 25 gennaio 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 n. 33012 del 16.12.2010 (prot. c.c. n. 15 del 03.01.2011) con la quale il Sindaco del Comune di Garbagnate Milanese (MI) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

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

Udito il relatore, Alessandro Napoli;

PREMESSO CHE

Con nota n. 33012 del 16.12.2010 (prot. c.c. n. 15 del 03.01.2011) il Sindaco del Comune di Garbagnate Milanese (MI) formula a questa Sezione un quesito in ordine alla deroga al limite degli incarichi per consulenza.

Nel dettaglio, la Civica Amministrazione chiede se sia possibile derogare al limite di spese per consulenze previsto dall'art. 6 comma 7 del d.l. n. 78/2010 convertito nella l. n. 122/2010, ammettendo quelle che portano ad un incremento delle entrate migliorando il saldo complessivo tra entrate e spese. Si ipotizza che un ente debba conferire un incarico professionale con compenso in percentuale sulle maggiori entrate o economie di spesa superando, con il preventivo assenso dei revisori, il limite di cui al d.l. n. 78/2010. L'organo rappresentativo del Comune si interroga se sia possibile assimilare tale fattispecie all'esclusione dall'alveo delle spese per il personale degli incentivi per il recupero dell'ICI, a fronte dell'autofinanziamento con l'incremento delle entrate ed il conseguente miglioramento del saldo complessivo tra entrate e uscite. L'Amministrazione da ultimo osserva che, opinando in senso negativo, le finanze comunali patirebbero un significativo pregiudizio in quanto la limitazione di tali consulenze comporterebbe la perdita di maggiori entrate o economie di spesa anche di entità significativa.

OSSERVA CHE

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 nel quadro 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.

In relazione allo specifico quesito formulato dal Sindaco del Comune di Garbagnate Milanese (MI), la Sezione evidenzia quanto segue.

AMMISSIBILITA'

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Garbagnate Milanese (MI) 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).

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.

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 insediato in Lombardia il Consiglio delle autonomie, previsto dall'art. 123 della Costituzione e dallo Statuto della Regione Lombardia, i Comuni e le Province possano, nel frattempo, chiedere direttamente i pareri alla Sezione regionale.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione contenuta nel co. 8, dell'art. 7 della legge 131 deve essere raccordata con il precedente co. 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 ulteriori 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 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 fa escludere qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge o 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 può essere - dunque - esaminata nel merito, essendo conforme ai requisiti soggettivi ed oggettivi di ammissibilità.

MERITO

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 statuisce quanto segue: *"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).

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.

Al fine di cogliere nel concreto i confini di tale *summa divisio* tra attività ricomprese ed escluse dall'alveo dell'art. 6 comma 7 d.l. n. 78/2010, il Collegio rammenta che 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.

Premesse tali generali coordinate ermeneutiche, laddove l'incarico conferito dalla Pubblica Amministrazione al soggetto terzo si configuri *stricto sensu* quale consulenza o studio, la Sezione non ritiene possibile individuare in via interpretativa tipologie di esclusione dal tetto di spesa ex art. 6 comma 7 d.l. 78/2010, valorizzando ad esempio "l'autofinanziamento" dell'attività, atteso il chiaro tenore precettivo della disposizione e la puntuale individuazione legale dei casi di esclusione.

Invece, nel caso in cui l'incarico – rientrando nell'ampio *genus* delle collaborazioni autonome - non sia sussumibile in queste due specifiche prestazioni (studio o consulenza), esso non rientra nel limite di spesa in

oggetto: a questo proposito, infatti, è preferibile valorizzare un'interpretazione letterale delle attività rientranti nel "tetto di spesa" in stretto raccordo con l'espresso presidio sanzionatorio.

Allo stato – ferma la mancanza dei necessari elementi di fatto per una compiuta cognizione della fattispecie – non appare agevole inquadrare le attività indicate dal Comune nell'alveo degli incarichi di consulenza e di studio *ut supra* descritti. Nella fattispecie oggetto del quesito, infatti, sembra venire in emersione una modalità di provvista dell'apparato comunale per lo svolgimento di attività nuove o diverse rispetto a quelle ordinarie svolte dall'ente locale mediante i propri uffici tecnici ed amministrativi: orbene, queste attività ulteriori non paiono comunque esaurirsi nella consegna al Comune di una relazione scritta o nella richiesta di parere o di giudizio ad un esperto *extraneus* all'Amministrazione.

Per completezza, si precisa che il conferimento dell'incarico di collaborazione finalizzato alla provvista del predetto apparato, benché tale da comportare un saldo finanziario positivo, deve rispettare puntualmente i requisiti di legittimità *ex art.* 7 comma 6 del d.lgs. n. 165/2001 sui quali si è più volte soffermata la giurisprudenza della Sezione (da ultimo, cfr. la citata delibera n. 1051 del 13/12/2010).

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

L'Estensore
(Alessandro Napoli)

Il Presidente
(Nicola Mastropasqua)

Depositato in Segreteria
7 febbraio 2011
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)