



REPUBBLICA ITALIANA

la

CORTE DEI CONTI

Sezione di controllo della regione Friuli Venezia Giulia

**IV Collegio**

**composto dai seguenti magistrati:**

CONSIGLIERE: avv. Fabrizio PICOTTI con funzioni di Presidente

CONSIGLIERE: dott. Giovanni BELLAROSA

REFERENDARIO: dott.ssa Oriella MARTORANA, relatore

**Deliberazione del 19/12/2012.**

**Comunità Montana del Torre, Natisone e Collio. Motivato avviso in tema di attribuzione della prevista indennità a libero professionista o azienda specializzata incaricati di svolgere le funzioni di OIV.**

\*\*\*\*\*

VISTO l'articolo 100, comma 2, della Costituzione;

VISTA la legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 e successive modifiche ed integrazioni (Statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia);

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione";

VISTO il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934 n. 1214, e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20 recante disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti e successive modifiche e integrazioni;

VISTO l'art. 33, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902, così come modificato dall'art. 3 del decreto legislativo 15 maggio 2003, n. 125, secondo cui la Sezione di controllo della Corte dei conti della regione Friuli Venezia Giulia, a richiesta dell'amministrazione controllata, può rendere motivati avvisi sulle materie di contabilità pubblica;

VISTO l'art. 17, comma 31, del D.L. 1 luglio 2009, n. 78, convertito nella Legge 3 agosto 2009, n. 102;

VISTA la deliberazione n. 9/SEZAUT/2009 del 4 giugno 2009 recante "Modifiche ed integrazioni degli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo";

VISTO l'art. 12 del Regolamento per l'organizzazione ed il funzionamento della Sezione, adottato con le deliberazioni n. 2/Sez.PI./2004 e n. 5/Sez.PI./2004 e da ultimo modificato con la deliberazione n. 232/Sez.PI./2011, ai sensi dell'art. 37 del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975 n. 902, sostituito dall'art. 7 del D. Lgs. 125/2003;

VISTA la deliberazione n. 4/Sez.PI./2004, come modificata dalla deliberazione n. 19/Sez.PI./2004, e successivamente aggiornata dalla deliberazione n. 27/Sez.PI./2007 che stabilisce le modalità, i limiti ed i requisiti di ammissibilità dell'attività consultiva della Sezione;

VISTA la deliberazione della Sezione Plenaria n. 236/2011/INPR del 14 dicembre 2011 con la quale è stato approvato il programma delle attività di controllo della Sezione per l'anno 2012;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 3/2012 del 16 gennaio 2012, relativa alle competenze ed alla composizione dei Collegi della Sezione;

VISTE le ordinanze presidenziali n. 3 del 16 gennaio 2012 e n. 52 del 13 settembre 2012, relative alle competenze e alla composizione dei collegi e considerato che, in caso di assenza o di impedimento del Presidente, le relative funzioni sono assolte dal consigliere anziano avv. Fabrizio Picotti;

VISTA la richiesta di motivato avviso inoltrata dalla Comunità montana del Torre, Natisone e Collio con la nota prot. n. 6212 del 18 ottobre 2012, acquisita il 23 ottobre 2012 al n. 3594 del protocollo della Sezione, avente ad oggetto la compatibilità con le disposizioni dell'art. 6, comma 7 bis, della L.R. 16/2010 dell'attribuzione della prevista indennità a libero professionista o azienda specializzata laddove incaricati di svolgere le funzioni di OIV;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 65 dd. 18 dicembre 2012 con la quale, ai sensi dell'art. 12 del Regolamento per l'organizzazione e il funzionamento della Sezione, deliberata l'ammissibilità della richiesta medesima, la questione è stata deferita all'attuale IV Collegio ed è stata individuata la dott.ssa Oriella Martorana quale magistrato incaricato della relativa istruttoria;

VISTA la medesima ordinanza n. 65 con la quale è stato convocato il IV Collegio per il giorno 19 dicembre 2012 alle ore 12.00 presso la sede della Sezione, per la discussione dei temi relativi all'emanando motivato avviso;

CONSIDERATO che, in assenza del Presidente, le relative funzioni sono assolte dal Consigliere anziano, avv. Fabrizio Picotti;

UDITO nella Camera di consiglio del 19 dicembre 2012 il relatore dott.ssa Oriella Martorana;

### **Premesso**

Con la nota indicata in epigrafe l'Ente ha rivolto alla Sezione una richiesta di motivato avviso ex art. 33, comma 4, D.P.R. 25 novembre 1975, n. 902, volta a conoscere l'avviso della Sezione in merito alla giuridica possibilità di corrispondere l'indennità prevista dal comma 4 dell'art. 6 della Legge regionale n. 16/2010 nell'ipotesi in cui l'Ente proceda a nominare come componenti dell'OIV soggetti esterni, professionisti o aziende specializzate, senza incorrere in danno erariale.

### **Sui requisiti di ammissibilità soggettiva ed oggettiva della richiesta di motivato avviso.**

E' opportuno in via preliminare precisare che le richieste di motivato avviso rivolte alla Sezione regionale di controllo per il Friuli Venezia Giulia trovano il loro fondamento nell'art. 33,

comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902, così come modificato dall'art. 3 del decreto legislativo 15 maggio 2003, n. 125, secondo cui la Sezione di controllo, a richiesta dell'Amministrazione controllata, può rendere motivati avvisi sulle materie di contabilità pubblica.

Prima ancora dell'esame del merito delle richieste di motivato avviso, le Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti verificano l'ammissibilità sia sotto il profilo soggettivo (legittimazione dell'organo richiedente), sia sotto quello oggettivo (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica).

Ai fini della sussistenza dei requisiti di ammissibilità soggettiva si osserva che questa Sezione in composizione plenaria, nella delibera n. 18/Sez. Pl. del 12 ottobre 2004, ai fini dell'individuazione dei soggetti legittimati a rivolgere istanze di motivato avviso, ha precisato che l'ambito soggettivo della attività consultiva espletabile dalla Sezione del Friuli Venezia Giulia è determinato dall'articolo 3, comma 1, del d.lgs. 15 maggio 2003, n. 125, che individua le amministrazioni nei confronti delle quali la Sezione medesima esplica le attività di controllo sulla gestione.

Tra queste rientrano la Regione e i suoi enti strumentali, gli Enti locali territoriali e i loro enti strumentali, nonché le altre Istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella regione.

Con riguardo agli Enti locali territoriali la normativa di riferimento per gli Enti della regione Friuli Venezia Giulia è da rinvenirsi nella Legge Regionale 9 gennaio 2006, n.1, recante "Principi e norme fondamentali del sistema Regione-Autonomie locali nel Friuli Venezia Giulia", la quale annovera accanto alla Regione, come soggetti facenti parte del sistema delle autonomie locali, le Province, i Comuni, le Città metropolitane, le Comunità montane e le Unioni di comuni, definendo ciascuna delle individuate autonomie "Enti locali territoriali".

Pertanto l'Amministrazione richiedente rientra nel novero delle autonomie territoriali di questa Regione legittimate alla proposizione dell'attività consultiva.

Sempre in relazione ai profili dell'ammissibilità soggettiva, si osserva che il soggetto legittimato a rivolgere alla Sezione richiesta di motivato avviso è individuato nell'organo rappresentativo dell'Ente, individuato per la Comunità montana ai sensi dell'art.27, comma 2, del D.Lgs. n. 267/2000, e nel caso di specie la richiesta è ammissibile in quanto proveniente da tale organo.

Passando a considerare i profili relativi all'ammissibilità oggettiva, la Sezione osserva che l'art. 33, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902, circoscrive i pareri che questa Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti può esprimere alle materie della contabilità pubblica.

La Sezione regionale per il Friuli Venezia Giulia, nella delibera n. 27/Sez. Pl. del 5 ottobre 2007, che è nuovamente intervenuta sulla materia già oggetto delle precedenti deliberazioni nn. 18/Sez.Pl./2004 e 19/Sez.Pl./2004, fissando i requisiti di ammissibilità delle richieste di motivato avviso, ha precisato che *"le materie di contabilità pubblica sulle quali può esplicarsi l'attività consultiva della Sezione sono quelle tematiche in relazione alle quali essa ritiene di poter utilmente svolgere quella funzione di affermazione di principi attinenti la regolarità"*

*contabile e la corretta e sana gestione finanziaria che costituiscono l'essenza del suo ordinario controllo".*

Nella citata delibera sono stati indicati gli ulteriori requisiti di ammissibilità oggettiva delle richieste di motivato avviso costituiti dall'inerenza della richiesta a questioni:

- non astratte e/o di interesse generale;
- relative a scelte amministrative future e non ancora operate;
- per le quali non è pendente un procedimento presso la Procura regionale della Corte dei Conti;
- per le quali non è pendente un giudizio avanti ad organi giurisdizionali di qualsiasi ordine;
- per le quali non è pendente una richiesta di parere ad altre autorità od organismi pubblici;
- di cui sia stata data notizia all'organo di revisione economica e finanziaria o, se esistenti, agli uffici di controllo interno.

Sul quadro ordinamentale come sopra delineato è, come noto, intervenuto il legislatore statale con le previsioni dell'art. 17, comma 31, del D.L. n. 78 del 2009 citato in premessa, il quale ha assegnato alle Sezioni riunite di questa Corte dei conti un potere di indirizzo interpretativo nei confronti delle Sezioni regionali di controllo competenti a rendere pareri in materia di contabilità pubblica, e ciò con la finalità, anch'essa fatta oggetto di espressa previsione legislativa, di garantire la coerenza dell'unitaria attività svolta dalla Corte dei conti per le funzioni che ad essa spettano in materia di coordinamento della finanza pubblica.

A seguito dell'attivazione della surricordata competenza delle Sezioni riunite in presenza di un inaspettato contrasto interpretativo tra le Sezioni regionali, le prime sono intervenute con la delibera n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010 a tracciare le linee fondamentali della nozione di contabilità pubblica strumentale all'esercizio della funzione consultiva.

Tale pronuncia circoscrive l'ambito della nozione di contabilità pubblica, strumentale alla funzione consultiva, alle normative e ai relativi atti applicativi che disciplinano in generale l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, nel quadro di obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, idonei a ripercuotersi, oltre che sulle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, anche sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui pertinenti equilibri di bilancio, in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quella dei relativi equilibri.

Tanto premesso, la Sezione rileva che l'inerenza della richiesta di motivato avviso in esame alle materie della contabilità pubblica può essere affermata, nei limiti che verranno di seguito precisati, in quanto il quesito formulato attiene a una tematica di sicura rilevanza ai fini di finanza pubblica nonché con riguardo agli equilibri di bilancio degli Enti locali, per le ricadute di contenimento della spesa che sono ad essa sottese.

In ordine alla sussistenza degli altri requisiti di ammissibilità oggettiva fissati dalla delibera n. 27/Sez.PI./2007, la Sezione rileva che la richiesta di parere in esame presenta il carattere della non astrattezza e generalità nei limiti in cui la stessa potrà pronunciarsi mediante l'indicazione di principi di carattere generale ai quali potranno conformarsi anche altri

Enti, qualora insorgesse la medesima questione interpretativa; riguarda scelte amministrative future e non ancora operate dall'Ente.

Risulta altresì sussistente anche il requisito della "non pendenza di richiesta di analogo parere ad altra autorità od organismo pubblico", non essendo stata proposta la medesima questione ad altro organo o Ente pubblico.

La richiesta di motivato avviso inoltre non interferisce, allo stato degli atti, con funzioni di controllo o funzioni giurisdizionali svolte da altre magistrature, né con giudizi civili o amministrativi pendenti.

Quanto alla sussistenza del requisito della non interferenza con eventuali funzioni giurisdizionali svolte dalla magistratura contabile, la Sezione ribadisce quanto più volte evidenziato (cfr. ordd. 29/2010; 25/2011; 35/2011) in ordine alla propria competenza in sede consultiva, il cui compito si esaurisce nell'esclusiva funzione di fornire in veste collaborativa un supporto allo svolgimento dell'azione amministrativa, senza, per converso, esprimere valutazioni sugli effetti che fatti gestionali specifici e concreti possano provocare sul versante della responsabilità amministrativo-contabile. Alla luce di tali principi deve dichiararsi l'inammissibilità del quesito nella parte in cui è rivolto a conoscere l'avviso della Sezione in ordine alla possibile ricorrenza di un'ipotesi di responsabilità per danno erariale derivante da condotte specifiche e concrete poste in essere dall'attuale vertice amministrativo dell'Ente.

Espunto tale profilo, e nei limiti sopra precisati, la richiesta di motivato avviso all'esame può essere dichiarata ammissibile e può essere esaminata

### **Nel Merito**

1. L'Ente chiede di conoscere il parere della Sezione sulla possibilità di attribuire un'indennità ai componenti esterni degli Organismi di Valutazione Indipendenti introdotti dal D.Lgs. n. 150/2009, tenuto conto che il comma 7 bis dell'art. 6 della Legge Regionale n. 18 dell'11 agosto 2010 (recante "*Norme urgenti in materia di personale e di organizzazione nonché in materia di passaggio al digitale terrestre*") prevede che "*Ai componenti dell'organismo indipendente di valutazione degli enti locali del comparto spetta un'indennità da determinarsi con appositi atti delle singole amministrazioni, nonché il rimborso spese se e in quanto previsto dalla vigente normativa*".

In via preliminare, la Sezione ritiene di dover svolgere alcune considerazioni di carattere generale, che valgano a delineare i punti essenziali del nuovo sistema di misurazione e valutazione delle performances introdotto dal D.Lgs. n. 150/2009 (c.d. manovra Brunetta).

Come noto, l'Organismo Indipendente di Valutazione negli Enti Locali, previsto dall'art. 7 del D.Lgs. n. 150/2009, è individuato come uno dei soggetti che concorrono a costituire il Sistema di misurazione e valutazione delle Amministrazioni pubbliche di cui al medesimo art. 7 citato, essendo, in primo luogo, chiamato a garantire la correttezza del processo di misurazione e valutazione annuale della *performance* di ciascuna struttura amministrativa nel suo complesso in relazione ai suoi processi e, di riflesso, a presentare una proposta di valutazione dei dirigenti di vertice (vd. in tal senso Linee Guida ANCI del 27.04.2010).

Peraltro, per espressa previsione dell'art. 16 del D.Lgs. n. 150/2009, è esclusa

l'applicazione agli EELL delle disposizioni recate dall'art. 14 del medesimo Decreto, che disciplina, in dettaglio, caratteristiche e funzioni dell'Organismo, la cui corretta articolazione è, pertanto, rimessa all'autonomia organizzativa di ciascuna Amministrazione territoriale.

Questa Sezione aderisce, in particolare, all'indirizzo formulato all'interno di questa Corte, secondo cui il mancato rinvio operato dall'art. 16 non sia, di per sé, argomento decisivo rispetto al quesito se sussista l'obbligo dell'ente locale di adeguare l'ordinamento interno prevedendo la costituzione di un Organismo di valutazione indipendente strutturato secondo le prescrizioni di cui all'art. 16 del Decreto "Brunetta" (vd. *ex multis*, Sez. reg.le di controllo Basilicata, Delib. n. 96/2011).

Piuttosto, deve riconoscersi che l'aver lasciato fuori l'art. 14 dalle disposizioni di diretta applicazione per gli Enti locali *"senz'altro esclude che gli OO.II.VV. rappresentino, per questi Enti, la soluzione organizzativa obbligata"* (vd. Sez. reg.le Basilicata Delib. n. 96/2011 cit.).

Tuttavia, l'eventuale scelta di una siffatta modalità obbliga l'Ente al rispetto di tutte le prescrizioni che regolano l'istituzione e il funzionamento di tale Organismo, dovendosi porre particolare attenzione alla circostanza che l'OIV sostituisce i servizi di controllo interno, comunque denominati, ed esercita in piena autonomia le sue attività, oltre a esercitare le attività di controllo strategico.

Più in particolare, deve affermarsi che non è sufficiente che l'Ente si adegui formalmente alle prescrizioni di legge, ma è altresì necessario che valuti l'idoneità del suo sistema di misurazione e valutazione del personale, sia sotto il profilo organizzativo, sia sotto il profilo dell'adeguatezza professionale dei suoi componenti, sia per il necessario raccordo e integrazione con i sistemi di controllo esistenti e con i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio.

Concludendo sul punto, deve affermarsi che non vi è l'obbligo, ma solo la facoltà, per l'Ente locale, di costituire un Organismo di valutazione Indipendente (O.I.V.), mentre deve comunque ritenersi sussistente l'obbligo di adeguare la struttura di valutazione esistente ai principi che regolano il sistema di misurazione e valutazione delle performances, secondo il dettato dell'art. 7 del D.Lgs. n. 150/2009.

**2.** Chiarito quanto sopra, può ora passarsi a considerare il quesito inerente la possibilità di corrispondere l'indennità prevista dalla normativa regionale ai componenti esterni dell'Organismo di valutazione, nell'ipotesi, per come ricorrente nel caso di specie, in cui l'Ente locale abbia optato per la costituzione di tale struttura di valutazione.

Sul punto, la Sezione ritiene che la risposta al quesito discenda dall'interpretazione della disposizione dell'art. 3 del D.Lgs. n. 150/2009, che deve qualificarsi come norma di principio, il cui ultimo comma, in particolare, recita: *"Fermo quanto previsto dall'art. 13, dall'applicazione delle disposizioni del presente Titolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Le amministrazioni interessate utilizzano a tal fine le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente"*.

Dal che deve farsi discendere l'assunto secondo cui la costituzione e il funzionamento degli OO.II.VV. da parte del sistema delle Autonomie locali deve rispettare il principio

dell'invarianza della spesa.

Peraltro, tale principio deve compendiarsi con le previsioni della norma recata dall'art. 6, comma 7 bis della L.R. n. 16/2010, che prevede la possibilità di corrispondere un'indennità *ad hoc* ai componenti a seguito dell'adozione di apposito atto da parte dell'Amministrazione procedente.

In tal senso può affermarsi che il vincolo della assenza di nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica non vuol significare che la costituzione dell'organismo debba avvenire con assenza di oneri in assoluto, essendo previsto che le Amministrazioni interessate utilizzino a tal fine le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

Pertanto, può l'Ente, che rispetti il principio della invarianza della spesa (già destinata ai servizi di controllo interno) procedere a costituire l'Organismo mediante incarico a titolo oneroso (per un'interpretazione conforme vedasi Sez. reg. le controllo Piemonte, delib. n. 4/2011/SRCPIE/PAR).

**3.** La Sezione ritiene, in ultimo, di dover richiamare l'attenzione dell'Ente sulla necessaria osservanza anche dei principi e delle normative che, allo stato attuale, disciplinano la materia del conferimento degli incarichi esterni da parte delle PPAA, tenendo altresì presenti i principi interpretativi espressi da questa Corte e costituenti giurisprudenza ampiamente consolidata di questa Magistratura contabile.

Nell'ipotesi in cui, infatti, come nel caso di specie, la scelta dell'Ente si sostanzia nell'affidamento di un incarico a soggetto esterno, si ricadrà nell'ambito di applicazione della disciplina recata dall'art. 7, commi 6 e ss., del D.Lgs. n. 165/2001, concernente la materia degli incarichi individuali di lavoro autonomo nelle PPAA, con il conseguente obbligo per l'Ente di rispettarne parametri e vincoli.

Conclusivamente, con riguardo alla costituzione degli OO.II.VV., possono affermarsi i seguenti principi:

- sussiste la facoltà - e non l'obbligo - per l'Ente locale di procedere alla costituzione della struttura di valutazione denominata Organismo Indipendente di Valutazione;

- qualora l'Ente opti per tale modalità organizzativa per le finalità del controllo interno dovrà rispettare il principio dell'invarianza della spesa già prevista e destinata ai servizi di controllo interno (c.d. clausola di invarianza della spesa);

- qualora inoltre l'Ente intenda affidare un incarico esterno per il funzionamento del costituito OIV dovrà altresì rispettare i vincoli e i parametri concernenti gli incarichi individuali di lavoro autonomo nelle PPAA, fissati all'art. 7, commi 6 e ss., del D.Lgs. n. 165/2001.

#### **P.Q.M.**

La Sezione Regionale di controllo della Corte dei Conti per il Friuli Venezia Giulia esprime il proprio motivato avviso sul quesito riportato in epigrafe nei termini di cui in motivazione

#### **ORDINA**

alla Segreteria di procedere all'immediata trasmissione di copia conforme alla presente deliberazione all'Amministratore temporaneo della Comunità montana del Torre, Natisone e Collio;

di pubblicare la presente deliberazione sul sito web della Sezione e di curare gli adempimenti necessari per la pubblicazione sul sito web istituzionale della Corte dei Conti.

Così deciso in Trieste nella Camera di Consiglio del 19 dicembre 2012.

Il Relatore

f.to Oriella Martorana

Il Consigliere anziano con funzioni di Presidente

f.to Fabrizio Picotti

Depositato in Segreteria in data 9 gennaio 2013.

Il preposto al Servizio di supporto

f.to Dott. Andrea Gabrielli