

REPUBBLICA ITALIANA
Corte dei conti
Sezione regionale di controllo per la Puglia

Nella camera di consiglio del 16 giugno 2014 composta da:

Consigliere	Luca Fazio	Presidente f.f.
Consigliere	Stefania Petrucci	
Referendario	Rossana De Corato	
Referendario	Cosmo Sciancalepore	Relatore

ha assunto la seguente deliberazione sulla richiesta di parere prot. n.19124 del 12 maggio 2014, formulata dal Sindaco del Comune di Bitonto (BA), pervenuta alla Segreteria della Sezione in data 19 maggio 2014 (prot. n.1845).

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

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n.14 del 16 giugno 2000 e successive modificazioni ed integrazioni, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti;

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, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3;

Vista l'ordinanza presidenziale n.28/2014 del 28 maggio 2014 con la quale la Sezione è stata convocata per la data odierna;

Udito nella camera di consiglio il Magistrato relatore Dott. Cosmo Sciancalepore;

FATTO

Con la nota indicata, il Sindaco del Comune di Bitonto (BA), dopo aver richiamato l'art.6, co.7, del D.L. 78/2010, l'art.1, co.5, del D.L. 101/2013 e l'art.14, co.1, del D.L. 66/2014, ha chiesto il parere di questa Sezione in merito alla possibilità di affidare incarichi di consulenza, studio e ricerca nell'anno 2014, in assenza di spesa a tale titolo nell'anno 2009, ferma restando

la necessità della sussistenza di tutti gli altri presupposti richiesti dalla vigente normativa in materia.

DIRITTO

1. Ammissibilità soggettiva.

L'art.7, co.8, della legge n.131/2003 prevede che gli enti locali possono chiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti "*... di norma, tramite il Consiglio delle Autonomie Locali ...*". Riguardo a tale aspetto, la Sezione ritiene non esservi motivo per discostarsi dall'orientamento, sin qui seguito, secondo il quale la mancanza di detto organo, allo stato istituito nella Regione Puglia (L.R. n.29 del 26 ottobre 2007) ma ancora non operante, non può precludere l'esercizio di una facoltà attribuita dalla legge agli enti locali ed alla stessa Regione.

Pertanto, nelle more della operatività del Consiglio delle autonomie locali, la richiesta di parere deve considerarsi ammissibile, sotto il profilo soggettivo, se ed in quanto formulata dall'organo di vertice dell'Amministrazione, legittimato ad esprimere la volontà dell'Ente essendo munito di rappresentanza legale esterna. Tale organo, nel caso del Comune, è il Sindaco ai sensi dell'art.50 del D.Lgs. n.267/2000.

Al riguardo, si osserva che la richiesta di parere in esame, proviene dal Sindaco del Comune di Bitonto (BA) e, pertanto, deve ritenersi ammissibile sul piano soggettivo.

2. Ammissibilità oggettiva.

Con riferimento all'ammissibilità del quesito, sottoposto all'attenzione della Sezione, sotto il profilo oggettivo, si rende, invece, necessario vagliare la ricorrenza delle condizioni e dei requisiti previsti dalla vigente normativa ed elaborati dalla giurisprudenza delle Sezioni Riunite in sede di controllo, della Sezione delle Autonomie, nonché delle Sezioni regionali di controllo.

L'art.7, co.8, della legge 131/2003 "*conferisce alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti non già una funzione di consulenza di portata generale, bensì limitata alla materia di contabilità pubblica*" (deliberazione delle SS.RR n.54/CONTR/2010). Per consolidato orientamento, la funzione consultiva assegnata alla Corte dei conti deve trattare, inoltre, ambiti ed oggetti di carattere generale e non fatti gestionali specifici, non può riguardare provvedimenti già formalmente adottati e non può interferire con le funzioni assegnate ad altre Magistrature o alla stessa Corte dei conti. Devono, pertanto, ritenersi inammissibili sul piano oggettivo le richieste di parere concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici tali da determinare una ingerenza della Corte nella concreta attività dell'Ente e, in ultima analisi, una compartecipazione alla amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza della Corte quale organo magistratuale.

Tanto premesso, la richiesta presentata dal Sindaco del Comune di Bitonto (BA) risulta oggettivamente ammissibile. Trattasi, infatti, di richiesta rientrante nell'ambito della contabilità

pubblica, avente carattere generale e non riguardante un fatto gestionale specifico o un provvedimento già adottato.

3. Merito.

Il quesito posto dalla amministrazione richiedente riguarda essenzialmente la possibilità, per un ente locale, di affidare incarichi di consulenza, studio e ricerca nell'anno 2014 se il medesimo ente non ha sostenuto alcuna spesa a tale titolo nell'anno 2009.

Negli ultimi anni il legislatore si è occupato più volte e per vari aspetti della possibilità, per gli enti locali, di affidare incarichi di consulenza, studio e ricerca. Le varie norme che si sono susseguite nel tempo, fondamentalmente, hanno riguardato sia i limiti di spesa che i presupposti necessari per il conferimento di tali incarichi. Non sempre le norme in argomento hanno riguardato testualmente tutte le tre diverse tipologie di incarico elencate, infatti, in molti casi, come di seguito riportato, il legislatore ha formulato disposizioni solo sugli incarichi di studio e sulle consulenze senza occuparsi, quindi, degli incarichi di ricerca. I vari interventi legislativi che si sono susseguiti nel corso degli ultimi anni sono stati tutti caratterizzati dalla evidente volontà di arginare il conferimento di tali incarichi, non solo in attuazione di una generale politica di contenimento della spesa pubblica, ma anche per evitare (o almeno ridurre) un fenomeno che ha spesso originato una spesa inutile ed aggiuntiva rispetto a quella che gli enti interessati avrebbero potuto e dovuto sostenere mediante un adeguato ed efficiente utilizzo del proprio personale. In varie occasioni, peraltro, gli enti hanno fatto ricorso a tali incarichi sostanzialmente per aggirare la normativa in materia di assunzioni o, comunque, per celare rapporti di vero e proprio lavoro subordinato. Per la realizzazione di tali obiettivi, il legislatore ha operato su più piani prevedendo, per il conferimento degli incarichi in argomento, rigidi limiti di spesa, precisi presupposti, una elevata procedimentalizzazione, varie forme di controllo e pubblicità e un articolato e severo apparato sanzionatorio.

Prima di procedere alla soluzione del quesito proposto, risulta necessario definire il contenuto di tali incarichi, tutti riconducibili al più ampio contesto degli incarichi di collaborazione esterna. Anche alla luce delle indicazioni offerte dalla Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, con la deliberazione n.6/2005, può ritenersi che sono incarichi di consulenza quelli volti ad acquisire da un soggetto esperto un giudizio su una determinata questione, sono incarichi di studio quelli volti a ricercare soluzioni su questioni inerenti alla attività di competenza della amministrazione conferente (in tal senso anche il D.P.R. 338/1994) e sono incarichi di ricerca (in base ad un programma definito dalla amministrazione) quelli volti ad individuare norme o documenti e/o a ricostruire eventi o situazioni.

La Corte dei conti, sia a livello centrale che a livello regionale, sia in sede di controllo che in sede giurisdizionale, con numerose deliberazioni e sentenze, ha dedicato particolare attenzione agli incarichi di studio, ricerca e consulenza in virtù degli evidenti e rilevanti riflessi sulla spesa pubblica degli stessi. Pur essendo state approvate in un quadro normativo diverso da quello attuale, rivestono tuttora una particolare utilità per una adeguata conoscenza della

fattispecie in esame la già richiamata deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n.6/CONTR/2005 (con la quale sono state approvate le linee di indirizzo e i criteri interpretativi sulle disposizioni della legge 311/2004 in materia di affidamento di incarichi di studio, ricerca o consulenza) e la deliberazione della Sezione delle Autonomie n.6/SEZAUT/2008 (con la quale sono state approvate le linee di indirizzo e i criteri interpretativi dell'art.3, co.54-57, della legge 244/2007 in materia di regolamenti degli enti locali per l'affidamento di incarichi di collaborazione, studio, ricerca e consulenza).

Ciò premesso, al fine di dare risposta al quesito proposto, appare necessario procedere alla individuazione della vigente normativa in materia di limiti di spesa per l'affidamento di incarichi di studio, ricerca e consulenza, con particolare riferimento ai limiti posti dalla legge in rapporto alla spesa sostenuta, a tale titolo, nell'anno 2009.

L'art.6, co.7, del D.L. 78/2010, con l'espresso fine di valorizzare le professionalità interne, seguendo una linea ormai consolidata (es. art.1, co.11, legge 311/2004), anche per i Comuni, prevede che, a decorrere dall'anno 2011, la spesa annua per studi ed incarichi di consulenza (anche conferiti a dipendenti pubblici) non può essere superiore al 20% di quella sostenuta nell'anno 2009. Con riferimento a tale norma, la Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, con deliberazione n.7/CONTR/2011, ha chiarito che il concetto di "*spesa sostenuta nell'anno 2009*" deve riferirsi alla spesa programmata per la suddetta annualità e che le spese alimentate con risorse provenienti da enti pubblici o privati estranei all'ente devono essere escluse dal computo. Successivamente, con sentenza n.139/2012, nel dichiarare non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate in relazione all'art.6 del D.L. 78/2010 (e, quindi, anche della norma in argomento), la Corte costituzionale ha affermato che i tagli disposti dal legislatore non operano per gli enti locali in via diretta, ma solo come disposizioni di principio. Quindi, una volta determinato il volume complessivo delle riduzioni da effettuare (tra le spese da ridurre ai sensi del citato art.6 figurano anche quelle per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità, rappresentanza, sponsorizzazioni, missioni, formazione e acquisto, manutenzione, noleggio ed esercizio di autovetture), ogni ente ha la possibilità di decidere su quali voci effettuarle, senza sottostare ai vincoli specifici stabiliti dal menzionato art.6.

La normativa descritta successivamente è stata implicitamente modificata. L'art.1, co.5, del D.L. 101/2013, infatti, anche per gli enti locali, ha stabilito che la spesa annua per studi ed incarichi di consulenza (anche conferiti a dipendenti pubblici) non può essere superiore, per l'anno 2014, all'80% del limite di spesa per l'anno 2013 e, per l'anno 2015, al 75% dell'anno 2014, così come determinati dalla applicazione dell'art.6, co.7, del D.L. 78/2010 sopra riportato. In sostanza, il legislatore ha ulteriormente ridotto il limite di spesa precedentemente previsto dal citato art.6, co.7: in rapporto alla spesa sostenuta nell'anno 2009, infatti, il nuovo limite è pari al 16% (80% del 20%) per l'anno 2014 e al 15% (75% del 20%) per l'anno 2015. Appare doveroso evidenziare sin d'ora che anche all'art.1, co.5, del D.L. 101/2013 occorre dare una lettura conforme a quanto espresso dalla Corte costituzionale con la sentenza n.139/2012. Pertanto, anche tale taglio disposto dal legislatore non opera per gli enti locali in via diretta, ma

solo come disposizione di principio. Quindi, ancora una volta, determinato il volume complessivo delle riduzioni da effettuare, ogni ente ha la possibilità di decidere su quali voci effettuarle, senza sottostare a vincoli specifici. La necessità di leggere l'art.1, co.5, del D.L. 101/2013 alla luce della sentenza della Corte costituzionale n.139/2012 deriva non solo dalla evidente omogeneità esistente tra le due norme, ma anche dall'espresso rinvio operato dallo stesso art.1, nel quantificare il limite di spesa, all'applicazione dell'art.6, co.7, del D.L. 78/2010.

Una nuova modifica alla disciplina relativa al conferimento degli incarichi in esame è stata disposta dall'art.14 del D.L. 66/2014 (in attesa di conversione in legge) il quale ha previsto, anche per gli enti locali, confermando espressamente i limiti derivanti dalle vigenti disposizioni e, in particolare, le disposizioni prima riportate (art.6, co.7, del D.L. 78/2010 e art.1, co.5, del D.L. 101/2013), a decorrere dall'anno 2014, un ulteriore limite di spesa rapportato non più alla spesa precedentemente sostenuta per la medesima ragione ma alla spesa per il personale dell'ente che conferisce l'incarico (1,4% se la spesa del personale è superiore a 5 milioni di euro, 4,2% se la spesa è pari o inferiore). In pratica, consolidando l'orientamento restrittivo seguito costantemente negli ultimi anni, il legislatore ha ritenuto di limitare, sempre sotto il profilo della spesa ma in modo diverso dal passato, la possibilità di conferire incarichi di consulenza, studio e ricerca: ai limiti basati sulla spesa storica si affiancano quelli derivanti dal rapporto delle relative spese con le spese del personale. Tale ultimo limite di spesa risulta non interessato dalla sentenza della Corte costituzionale n.139/2012 e può considerarsi aggiuntivo e non sostitutivo rispetto a quelli precedentemente stabiliti.

Appare necessario evidenziare che mentre l'art.6, co.7, del D.L. 78/2010 e l'art.1, co.5, del D.L. 101/2013 riguardano *"la spesa annua per studi ed incarichi di consulenza"* (senza comprendere, quindi, gli incarichi di ricerca), l'art.14 del D.L. 66/2014 limita gli *"incarichi di consulenza, studio e ricerca"*. Si tratta di una osservazione non irrilevante: nel caso in cui l'incarico non sia sussumibile nelle due categorie degli incarichi per studi e consulenza (ad esempio perché riconducibile nell'ambito degli incarichi di ricerca) non si applicano i limiti previsti in materia dal D.L. 78/2010 e dal D.L. 101/2013. Appare infatti preferibile, anche in virtù del rigoroso apparato sanzionatorio previsto dalle due norme citate, la valorizzazione di una interpretazione letterale (Sez. Lombardia n.68/2011/PAR). Tale conclusione risulta confermata da un altro aspetto: laddove il legislatore ha voluto porre dei freni anche agli incarichi di ricerca lo ha espressamente previsto. Indicativo in tal senso è il secondo periodo del comma 9 dell'art.1 del D.L. 168/2004 (non più vigente in quanto abrogato dall'art.46 del D.L. 112/2008) il quale, contrariamente al primo periodo (formalmente non abrogato) che prevedeva un taglio lineare di spesa nei confronti dei soli incarichi di studio e consulenza, stabiliva precisi presupposti per *"l'affidamento di incarichi di studio o di ricerca ovvero di consulenza"*. Analoga conclusione si ricava dall'art.1, co.11, della legge 311/2004. Ciò conduce a ritenere che il limite di spesa recentemente stabilito dal D.L. 66/2014, di contenuto diverso dai precedenti in quanto rapportato non alle spese precedentemente sostenute al medesimo

titolo ma alla spesa per il personale, si aggiunge (non si sostituisce) a quelli già precedentemente previsti dal D.L. 78/2010 e dal D.L. 101/2013 solo per gli incarichi di studio e di consulenza in quanto, per gli incarichi di ricerca (ai quali i limiti previsti dal D.L. 66/2014 certamente si applicano), i limiti indicati non si applicavano e non si applicano. In base, quindi, alla ricostruzione normativa effettuata, con particolare riferimento agli enti che (come il Comune richiedente) non hanno sostenuto alcuna spesa nell'anno 2009 per incarichi di studio, ricerca e/o consulenza, i dubbi interpretativi, eventualmente, si pongono per gli incarichi di studio e di consulenza e non per gli incarichi di ricerca i quali non erano disciplinati dall'art.6, co.7, del D.L. 78/2010 e per i quali non valgono i relativi limiti di spesa.

La questione relativa alla individuazione dei limiti di spesa per il conferimento di incarichi di consulenza e di studio nei confronti degli enti che non hanno sostenuto a tale titolo spese nell'anno 2009 è stata già affrontata dalla Corte dei conti in sede consultiva (Sez. Lombardia, n.227/2011/PAR). In tale occasione è stato osservato 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 e non di vietare agli enti locali la possibilità di conferire incarichi esterni quando ne ricorrono i presupposti di legge. In questo senso, infatti, 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 per essi un divieto assoluto alla stipula di questa tipologia di contratti. In base a tale considerazione, la Sez. Lombardia, con la deliberazione menzionata, è giunta alla conclusione che la norma *de qua*, per gli 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 finirebbe per premiare gli enti meno virtuosi che, nel corso dell'anno 2009, hanno sostenuto una spesa per consulenze eventualmente 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. Non essendoci un parametro finanziario preconstituito (in quanto la spesa per l'anno 2009 è stata pari a zero), il limite individuato dalla Sez. Lombardia è stato quello della spesa strettamente necessaria nell'anno in cui si verifica l'assoluta necessità di conferire un incarico di consulenza o di studio (limite di spesa che, a sua volta, sarebbe il parametro finanziario per gli anni successivi).

La soluzione prospettata nella deliberazione della Sez. Lombardia n.227/2011/PAR (che poteva essere sostenuta anche in base all'art.3, co.56, della legge 244/2007, come modificato dall'art.46 del D.L. 112/2008, secondo il quale "*il limite massimo della spesa annua per incarichi di collaborazione è fissato nel bilancio preventivo degli enti territoriali*"), come già sostenuto da questa Sezione in occasione dell'esame di un rendiconto (deliberazione n.15/PRSP/2014), deve essere rivista alla luce della successiva sentenza della Corte costituzionale n.139/2012. Con quest'ultima sentenza, nel dichiarare non fondate le questioni di legittimità costituzionale prospettate in relazione anche al comma 7 dell'art.6 del D.L. 78/2010,

è stato ribadito che il legislatore statale può legittimamente imporre agli enti autonomi vincoli alle politiche di bilancio ma che questi vincoli possono considerarsi rispettosi della autonomia delle Regioni e degli enti locali solo quando stabiliscono un limite complessivo che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse tra i diversi ambiti e obiettivi di spesa. In altre parole, con riferimento agli enti locali, l'art.6 in argomento prevede un limite complessivo nell'ambito del quale gli enti interessati restano liberi di allocare le risorse tra i diversi ambiti e obiettivi di spesa. Una volta, quindi, determinato il volume complessivo delle riduzioni da apportare in base all'art.6 citato, ogni ente ha la possibilità di decidere su quali voci effettuare le riduzioni, senza sottostare ai vincoli specifici previsti. E' possibile, in sostanza, non rispettare un vincolo specifico ma tale sfioramento dovrà essere compensato da una corrispondente maggiore riduzione della spesa rispetto ad un altro vincolo specifico previsto.

La Corte dei conti ha tenuto conto immediatamente dell'orientamento espresso in materia da parte della Corte costituzionale (Sezione delle Autonomie, deliberazione n.10/2012). A tale orientamento, come già riferito, non poteva non adeguarsi anche questa Sezione che ha pure avuto modo di evidenziare che *"l'assenza di spese per consulenze nell'esercizio 2009, in considerazione della necessità di individuare un obiettivo complessivo di risparmio secondo le indicazioni ermeneutiche contenute nella sentenza n.139/2012 cit., non giustifica l'individuazione di un "nuovo" tetto di spesa"* (deliberazione n.14/PRSP/2014). La distribuzione degli interventi riduttivi tra le singole voci previste dalla norma, tuttavia, non comporta la libera ed incondizionata derogabilità delle misure di contenimento, trattandosi pur sempre di norma assistita da sanzioni specifiche in caso di inosservanza (Sez. Veneto, n.189/2013/PAR).

In considerazione, quindi, della lettura data all'art.6 del D.L. 78/2010 dalla Corte costituzionale dalla quale questa Sezione non ha motivo di discostarsi, lettura che deve essere estesa anche all'analogo art.1, co.5, del D.L. 101/2013, sia per non incorrere in interpretazioni censurabili sul piano della legittimità costituzionale, sia per l'espresso rinvio disposto dal legislatore all'art.6, co.7, del D.L. 78/2010, il limite per gli incarichi di studio e consulenza (sono esclusi gli incarichi di ricerca per le ragioni già espresse) deve essere individuato non nella misura di una percentuale della spesa sostenuta a tale titolo nel 2009 (disposizione applicabile solo in via indiretta), circostanza questa che rende irrilevante la presenza o l'assenza di spese sostenute a tale titolo nel 2009, ma in rapporto alla spesa complessivamente sostenuta nel 2009 per le varie voci previste dalla norma indicata (es. acquisto autovetture, missioni, ecc.), con le riduzioni da apportare sempre in termini complessivi. A tale limite complessivo, come già indicato, si aggiunge quello previsto dall'art.14 del D.L. 66/2014 rapportato alle spese di personale (applicabile anche agli incarichi di ricerca). Per il conferimento degli incarichi in argomento (ivi compresi gli incarichi di ricerca) rimane ferma, inoltre, la necessità della sussistenza dei numerosi presupposti richiesti dalla vigente normativa (es. art.7 del D.Lgs. 165/2011) e del rispetto dei vari adempimenti previsti (es. obblighi di pubblicazione).

P Q M

Nelle sopra esposte considerazioni è il parere di questa Sezione.

Dispone che la presente deliberazione venga trasmessa, a cura del preposto al Servizio di supporto, al Sindaco del Comune di Bitonto (BA).

Così deliberato in Bari, nella Camera di Consiglio del 16 giugno 2014.

Il Magistrato relatore
F.to Dott. Cosmo Sciancalepore

Il Presidente f.f.
F.to Dott. Luca Fazio

Depositata in Segreteria il 07/07/2014
Il Direttore della Segreteria
F.to Marialuce Sciannameo