



REPUBBLICA ITALIANA

LA

CORTE DEI CONTI

IN

**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA**

composta dai magistrati:

dott. Gianluca Braghò	Presidente f.f.
dott. Donato Centrone	Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario (relatore)
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 15.05.2014

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 nota prot. n. 11475 del 23 aprile 2014 con la quale il Presidente della Provincia di Sondrio ha richiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

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

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta del presidente della provincia sopra citata;

Udito il relatore dott. Giovanni Guida;

PREMESSO CHE

Il Presidente della Provincia di Sondrio, con nota prot. n. 11475 del 23 aprile 2014, dopo aver premesso:

- di aver nominato, ad inizio del proprio mandato, ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 90 del d.lgs. 18 agosto 2000 n.267, due collaboratrici, una in qualità di segretaria e l'altra in qualità di addetta stampa (part-time al 44,44%);
- che l'articolo 1, comma 82, della legge 7 aprile 2014 n.56 ha disposto che "il presidente della provincia in carica alla data di entrata in vigore della presente legge ovvero il commissario restano in carica a titolo gratuito per l'ordinaria amministrazione fino all'insediamento del presidente della provincia eletto ai sensi dei commi da 58 a 65 e comunque non oltre il 31 dicembre 2014";
- che la scadenza naturale del proprio mandato è prevista per il giorno 11 giugno 2014 e che, successivamente, sarà tenuto, in ossequio alle disposizioni di legge succitate, a proseguire la propria attività fino all'insediamento del nuovo presidente;

ha posto alla Sezione il seguente quesito: "se alla luce delle sopravvenute disposizioni legislative, le due collaboratrici, nominate ai sensi dell'articolo 90 del d.lgs. n.267/2000, potranno continuare ad essere retribuite dall'amministrazione provinciale sino all'insediamento del nuovo presidente della Provincia o se l'amministrazione provinciale sarà impossibilitata a proseguire il rapporto contrattuale in essere con le due collaboratrici alla scadenza naturale del [proprio] mandato l'11 giugno 2014, limitando la [propria] attività quale rappresentante istituzionale dell'ente".

AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA

La richiesta di parere di cui sopra 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 131/2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

La Sezione è chiamata, preliminarmente, a pronunciarsi sull'ammissibilità della richiesta, con riferimento ai parametri derivanti dalla natura della funzione consultiva prevista dalla normazione sopra richiamata.

Con particolare riguardo all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere dei Comuni, 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.

Da questo punto di vista, in attesa che il Consiglio delle Autonomie locali della Lombardia eserciti pienamente le funzioni ad esso deferite dall'art. 7, ottavo comma, della legge n. 131 del 2003, la richiesta di parere deve essere dichiarata ammissibile (v. deliberazione n. 16/2014/PAR di questa Sezione).

AMMISSIBILITA' OGGETTIVA

Con riguardo alle condizioni di ammissibilità oggettiva, occorre rilevare che la disposizione contenuta nel comma 8, dell'art. 7 della legge 131/2003 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 comma 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; le attribuzioni consultive si connotano, piuttosto, 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, comma 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).

L'attività consultiva, in sostanza, ha la medesima funzione d'indirizzo degli Enti locali al raggiungimento di obiettivi e finalità di gestione che ricalcano i contenuti tipici dell'attività di controllo della Corte: in tal modo gli Enti possono raggiungere gli obiettivi stessi sin dall'inizio dell'attività nell'ambito di un moderno concetto della funzione di controllo collaborativo.

E' stato, altresì, specificato da parte della costante giurisprudenza delle Sezioni di controllo la necessaria sussistenza dell'ulteriore presupposto della rilevanza generale della questione sollevata con la richiesta di parere (cfr. *ex plurimis* Sez. Lombardia n.528/2013). Questo presupposto determina, in altre parole, che possano essere ricondotte alla funzione consultiva della Corte le sole richieste di parere volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale.

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.

Tanto premesso, il quesito oggetto della richiesta di parere della Provincia di Sondrio deve ritenersi inammissibile, in quanto, nella sua formulazione, difetta del requisito della generale rilevanza della questione, che risulta inscindibilmente connessa alla sorte dei due rapporti contrattuali in essere, ovvero in un atto gestionale, rispetto al quale è da escludersi, come visto, ogni possibilità d'intervento da parte della Corte. In altre parole, detta richiesta di parere si rivela preordinata all'ottenimento di una forma di cogestione o coamministrazione di questa Corte nell'attività amministrativa e provvedimentale dell'ente; ciò solo determina, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, l'inammissibilità dell'istanza formulata in detti specifici termini (v. *ex multis* le deliberazioni nn. 461/2013/PAR; 264/2013/PAR; 128/2013/PAR e 1059/2010/PAR di questa Sezione).

Ad ogni modo, l'ente nell'adottare il provvedimento gestionale potrà orientare la sua decisione in base alle seguenti considerazioni generali. Giova, preliminarmente ricordare come il menzionato art. 90 del d.lgs. n. 267/00 prevede che il regolamento sull'ordinamento degli uffici di ciascun ente possa prevedere la costituzione di "uffici posti alle dirette dipendenze del sindaco, del presidente della provincia, della giunta o degli assessori, per l'esercizio delle funzioni di indirizzo e di controllo loro attribuite dalla legge, costituiti da dipendenti dell'ente, ovvero, salvo che per gli enti disestati o strutturalmente deficitari, da collaboratori assunti con contratto a tempo determinato, ~~i quali, se dipendenti da una pubblica amministrazione, sono collocati in aspettativa senza assegni".~~ Di questa possibilità si è valso il Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, approvato con deliberazione della giunta provinciale di Sondrio n. 18 del 24 gennaio 2011, che all'art. 4, comma 3, espressamente statuisce che il personale degli uffici di staff, "qualora non sia personale dipendente dell'ente, stipula con l'amministrazione un contratto di lavoro dipendente a tempo determinato per periodo non eccedente il mandato elettivo del presidente".

Il quadro normativo ora richiamato deve essere letto alla luce del recente intervento legislativo, di cui alla menzionata legge 7 aprile 2014 n.56, che, come visto, all'art. 1, comma 82, prevede che, nel caso in cui gli organi delle province scadano per fine mandato nel 2014 dovendo le elezioni essere indette entro il 30 settembre 2014, il Presidente resti in carica "a titolo gratuito per l'ordinaria amministrazione, comunque nei limiti di quanto disposto per la gestione provvisoria degli enti locali dall'articolo 163, comma 2, del testo unico, e per gli atti urgenti e indifferibili, fino all'insediamento del presidente della provincia eletto ai sensi dei commi da 58 a 65 e comunque non oltre il 31 dicembre 2014".

Tale previsione, come noto, si colloca in un provvedimento di più ampio respiro volto anche a riordinare l'attuale assetto istituzionale allo scopo di costituire un ente di area vasta finalizzato all'integrazione dell'attività dei comuni, a fronte del mantenimento di un numero limitato di funzioni proprie; il menzionato riassetto è finalizzato ad una conseguenziale riduzione di spesa.

La *ratio* ora ricordata del provvedimento in esame consente di meglio cogliere i tratti caratterizzanti il peculiare regime di *prorogatio*, finalizzato, come correttamente evidenziato nella richiesta di parere, ad assicurare la mera rappresentanza istituzionale dell'ente. Questa finalità appare, altresì, ben evidenziata dalla previsione, contenuta nel medesimo comma, dell'assunzione da parte del Presidente della Provincia delle funzioni del consiglio provinciale, venendosi conseguentemente a produrre una netta cesura rispetto alle funzioni che hanno caratterizzato il "mandato elettivo" del Presidente stesso.

Proprio la straordinarietà dell'incarico ora ex lege attribuito al Presidente della Provincia, che deve essere, tra l'altro, svolto a titolo gratuito, unita alle finalità di

riduzione della spesa che caratterizza la recente novella legislativa, sembrano, in vero, ostare alla prosecuzione o al rinnovo di rapporti contrattuali volti a mettere a disposizione dell'organo di vertice dell'ente professionalità atte al miglior svolgimento delle funzioni originariamente allo stesso attribuite dalla legge e che ora risultano - specie per il periodo transitorio in esame - essere state, come visto, profondamente incise dalla legge 7 aprile 2014 n.56.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore
(dott. Giovanni Guida)

Il Presidente f.f.
(Dott. Gianluca Braghò)

Depositata in Segreteria
Il 20 maggio 2014
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)