



CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Deliberazione n. 13/2016/SRCPIE/VSGO

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 18 dicembre 2015 e del 12 gennaio 2016, composta dai Magistrati:

Dott.	Mario PISCHEDDA	Presidente
Dott.	Massimo VALERO	Consigliere
Dott.	Adriano GRIBAUDO	Primo Referendario - relatore
Dott.	Cristiano BALDI	Primo Referendario
Dott.ssa	Daniela ALBERGHINI	Referendario

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 14 gennaio 1994, n. 20;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la legge 23 dicembre 2005, n.266, art.1, comma 173;

Visto l'art. 46 del DL. 25 giugno 2008 n. 112, convertito nella legge del 6 agosto 2008 n. 133;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per la seduta odierna;

Udito il Magistrato relatore Adriano Gribaudo;

Premesso in fatto

La Città Metropolitana di Torino con nota pervenuta in data 24.9.2015 prot. n. 6068, ha trasmesso a questa Sezione Regionale di Controllo, ai sensi dell'art. 1, comma 173, della legge 23 dicembre 2005, n.266, la determinazione del Dirigente del Servizio Qualità dell'aria e Risorse energetiche, n. 100-9093 del 4.6.2015, avente ad oggetto "*Incarico di consulenza legale in materia di contratti di rendimento energetico nell'ambito del progetto europeo 2020-Together (CUP J72F14000390009). Affidamento all'avv. (Omissis....). (U.S. € = 24.471.,60=)*." Si tratta del conferimento di un incarico di consulenza legale nell'ambito di un progetto lanciato dalla Commissione Europea finalizzato alla realizzazione di obiettivi di politica energetica sostenibile comportante una spesa complessiva di Euro 24.471,60.

Dall'esame di tale determinazione, come rilevato con nota istruttoria, si è evinto che non risultava: la previa circostanziata ricognizione dell'assenza di strutture organizzative o professionalità interne all'ente in grado di svolgere l'incarico, le ragioni dell'affidamento dell'incarico con riferimento all'art. 1 comma 420 l n. 190/2014, l'osservanza dei limiti di spesa di cui all'art. 6 comma 7 d.l n. 78/2010, l'avvenuta pubblicazione sul sito web dell'incarico, l'accertamento preventivo che il programma dei pagamenti fosse

compatibile con gli stanziamenti di bilancio e le regole di finanza pubblica, ai sensi dell'art. 9 co. 1 lett. a) n. 2 D.L. n. 78/2009, né la previa adozione del Piano della Performance ai sensi e per gli effetti dell'art. 10 co. 5 d.lgs n. 150/2009.

Con nota istruttoria prot. 2781 del 28.2.2014 il Magistrato istruttore richiedeva alla Città metropolitana di Torino atti, documenti e informazioni a chiarimento di quanto sopra.

Dopo una prima nota interlocutoria pervenuta il 13.10.2015, in cui si chiedeva un differimento per fornire riscontro, con lettera del 9.11.2015, registrata al prot. 9667 del 12.11.2015, perveniva la risposta della Città metropolitana di Torino in ordine ai punti oggetto di rilievo. L'ente riferiva che: l'avvocatura interna non era in condizioni di occuparsi stabilmente dell'attività di consulenza su tutti i settori dell'ente e che era stato effettuato un apposito avviso di ricerca interno all'ente che è risultato negativo, che l'incarico è stato pubblicato sul sito nell'ambito della pagina "*Amministrazione trasparente*", quanto ai limiti di spesa di cui all'art. 6 comma 7 d.l. n. 78/2010 ha riferito che "*tutti i fondi utilizzati per la copertura finanziaria dell'incarico sono trasferimenti da parte dell'unione Europea per la realizzazione del progetto 2020:Torino in Getting THERE - 2020TOGETHER*" sicchè non soggiace a tale limitazione.

Quanto alle ragioni dell'incarico con riferimento all'art. 1 comma 420 l. n. 190/2014 ha affermato che alla Città metropolitana non si applica il divieto in parola ai sensi della disposizione soprarichiamata, con riferimento all'adempimento di cui all'art. 9 comma 1 lett a) n. 2 d.l. n. 78/2009 ha affermato che risulta essere stato rilasciato apposito visto di cui all'art. 183 comma 7 d.lgs n. 267/2000 del responsabile del servizio finanziario, infine con riferimento al Piano della Performance ha sostenuto in primo luogo che il divieto di cui all'art. 10 comma 5 d.lgs n. 150/2009 non si applicherebbe agli enti territoriali, in ogni caso ha affermato che "Per l'anno 2015 la Città metropolitana ha approvato il PEG con decreto del Sindaco metropolitano n. 359-28035 del 29.9.2015 (dopo l'approvazione del bilancio a seguito di un periodo nei primi mesi dell'anno di esercizio provvisorio ai sensi dell'art. 163 comma 5 del D.lgs 267/2000 e s.m.i.)."

Il magistrato istruttore a seguito della suddetta risposta ha ritenuto esauritive le giustificazioni con riferimento all'assenza di strutture interne, ai limiti di spesa ed alla pubblicazione sul sito dell'incarico. Il medesimo non ritenendo invece superati i restanti rilievi mossi sull'atto oggetto di controllo ha richiesto al Presidente della Sezione la convocazione dell'odierna adunanza per l'esame collegiale della questione.

Considerato in diritto

I. L'art.1, comma 173, della legge 23 dicembre 2005, n.266, ha previsto che gli atti di spesa relativi ai precedenti commi 9, 10, 56 e 57 di importo superiore a 5.000 euro devono essere trasmessi alla competente sezione della Corte dei conti per l'esercizio del controllo successivo sulla gestione. La finalità di tale previsione normativa è riconducibile all'accertamento, di tipo collaborativo, da parte della Corte, dell'idoneità dell'attività amministrativa posta in essere dagli enti controllati a raggiungere determinati risultati, attraverso una verifica della sua efficacia, efficienza ed economicità, che non può comunque prescindere da un riscontro della conformità della stessa a norme giuridiche. Per completezza va dato atto che accanto alla disposizione generale sopracitata per gli

enti locali vige altresì la previsione più puntuale di cui all'art. 1 comma 42 della legge 30.12.2004 n. 311 che stabilisce l'obbligo di trasmissione alla magistratura contabile degli atti di affidamento di incarichi di studio, ricerca e di consulenza ad estranei alla pubblica amministrazione, a prescindere dal valore monetario, con obbligo di valutazione dell'organo di revisione dell'ente.

La giurisprudenza contabile in relazione al suddetto controllo ha affermato che *"l'accertamento dell'illegittimità per il mancato rispetto di uno o più dei requisiti di legge (talora verificabile nei limiti di sindacabilità di scelte discrezionali) comporta da un lato l'obbligo di rimuovere, ove possibile, l'atto con un provvedimento di secondo grado e dall'altro la responsabilità del soggetto che lo ha posto in essere"* (Sez. reg. contr. Lombardia, n. 244/08).

Preliminarmente alla verifica di conformità alla legge dell'incarico conferito dalla Città metropolitana occorre rammentare che i presupposti di legittimità per il ricorso ad incarichi di collaborazione sono specificamente enucleati dall'art. 7 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche). I citati presupposti costituiscono la codificazione di quanto ampiamente affermato dalla giurisprudenza contabile in ordine al conferimento di atti riferiti all'estesa tipologia di spese soggette a controllo da parte della Sezione (le consulenze, gli studi, le ricerche, le spese per relazioni, rappresentanza, mostre, convegni, pubblicità), in tal senso, si può richiamare la deliberazione di questa Sezione n. 362/2013/SRCPIE/INPR.

In particolare, la disciplina vigente prevede che:

a) l'oggetto della prestazione deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente, ad obiettivi e progetti specifici e determinati e deve risultare coerente con le esigenze di funzionalità dell'amministrazione conferente; è stato in proposito chiarito che: *"il requisito della corrispondenza della prestazione alla competenza attribuita dall'ordinamento all'amministrazione conferente è determinato dal poter ricorrere a contratti di collaborazione autonoma solo con riferimento alle attività istituzionali stabilite dalla legge"* (Sez. contr. Reg. Lombardia, n. 37/09, nonché Sez. Reg. Lombardia, n. 244/08);

b) l'amministrazione deve avere preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno.

Al proposito va rammentato che in base ai principi generali di organizzazione amministrativa gli enti pubblici devono di norma svolgere i compiti istituzionali avvalendosi di proprio personale. Tale regola trae il suo fondamento dal principio costituzionale di buon andamento della pubblica amministrazione e il conferimento degli incarichi di consulenza a professionisti esterni alla P.A. si pone come eccezione in presenza di speciali e peculiari condizioni. D'altro canto il legislatore ha ormai da ben oltre un decennio previsto in linea generale l'eccezionalità del ricorso a collaborazioni esterne condizionandolo all'assenza di personale idoneo (art. 7 co. 6 d.lgs. n. 165/2001), ribadendo più volte tale regola e la necessità di fornire adeguata motivazione in caso di ricorso all'esterno dell'amministrazione.

c) la prestazione deve essere di natura temporanea e altamente qualificata e deve soddisfare esigenze straordinarie ed eccezionali; non è ammesso il rinnovo; l'eventuale proroga dell'incarico originario è consentita, in via eccezionale, al solo fine di completare il progetto e per ritardi non imputabili al collaboratore, ferma restando la misura del compenso pattuito in sede di affidamento dell'incarico;

d) devono essere preventivamente determinati durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione;

e) deve sussistere il requisito della "*comprovata specializzazione anche universitaria*": le amministrazioni, per esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio, possono conferire incarichi individuali (con contratti di lavoro autonomo professionale, occasionale o di collaborazione coordinata e continuativa) a esperti muniti di tale requisito. Si prescinde dal requisito della comprovata specializzazione universitaria in caso di stipulazione di contratti di collaborazione di natura occasionale o coordinata e continuativa per attività che debbano essere svolte da professionisti iscritti in ordini o albi o con soggetti che operino nel campo dell'arte, dello spettacolo, dei mestieri artigianali o dell'attività informatica nonché a supporto dell'attività didattica e di ricerca, per i servizi di orientamento, compreso il collocamento, e di certificazione dei contratti di lavoro di cui al decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, purché senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, ferma restando la necessità di accertare la maturata esperienza nel settore;

Va inoltre aggiunto, sotto un profilo generale, che in caso di conferimento di un incarico di studio o di consulenza occorre altresì osservare i limiti di spesa introdotti dall'art. 6 co. 7 d.l. 78/2010 convertito con legge n. 122/2010 e s.m.i. (salve particolari ipotesi; es. la copertura della spesa mediante finanziamenti aggiuntivi e specifici trasferiti da altri soggetti pubblici o privati, cfr. sez. contr. Piemonte 25.10.2013, n. 362) e che in sede di assunzione dell'impegno di spesa il funzionario, ai sensi dell'art. 9 co. 1 lett. a) n. 2 d.l. n. 78/2009 convertito dalla legge n. 102/2009, ha l'obbligo di accertare preventivamente che il programma dei pagamenti sia compatibile con i relativi stanziamenti di bilancio e con le regole di finanza pubblica, salvo incorrere, in caso di inosservanza di tale obbligo, in responsabilità disciplinare ed amministrativa.

II. Esaurita questa breve ricognizione dei presupposti di legittimità per il conferimento dell'incarico occorre evidenziare che all'esito dei chiarimenti forniti dalla Città metropolitana torinese con la nota pervenuta il 12.11.2015, occorre affrontare le questioni deferite all'attenzione del collegio dal Magistrato istruttore.

II.1. In primo luogo può essere affrontata la questione inerente all'adempimento di cui all'art. 9 comma 1 lett. a) n. 2 d.l.n 78/2009.

Sul punto l'ente ha riferito che sul provvedimento sarebbe stato apposto il visto di regolarità contabile del Responsabile finanziario come risultante dalla "camicia" del provvedimento che ha allegato alla nota di risposta.

Dalla lettura del predetto documento (definita appunto "camicia" del provvedimento) emerge che risulta essere stato apposto unicamente il visto di regolarità contabile attestante la copertura finanziaria ai sensi dell'art. 151 comma 4 TUEL, che per legge è

elemento necessario per tutti i provvedimenti dirigenziali comportanti un impegno di spesa.

Va tuttavia richiamata la previsione di cui all'art. 9 co. 1 lett. a) n. 2 d.l. n. 78/2009 convertito dalla l. n. 102/2009, oggetto di specifico rilievo, che pone in capo al funzionario che impegna una spesa l'obbligo di accertare preventivamente che il programma dei pagamenti sia compatibile con i relativi stanziamenti di bilancio e con le regole di finanza pubblica. Si tratta di obbligo preventivo posto direttamente in capo al funzionario o dirigente che effettua l'impegno, di qualunque servizio o settore esso sia e che va fatto a prescindere dalle modalità di finanziamento della spesa, essendo funzionale innanzitutto ad una verifica di cassa circa l'effettiva sostenibilità del pagamento nei termini contrattualmente previsti e alla conformità dello stesso con il complesso dei vincoli vigenti. Conseguentemente sotto tale profilo non è adeguata la risposta della Città metropolitana che sul punto ha richiamato l'apposizione del visto di regolarità contabile, rilasciata dal responsabile del servizio di ragioneria, che è elemento necessario a garantire la copertura finanziaria della spesa in relazione alle somme stanziare sui vari capitoli di bilancio

La verifica preventiva di cui al citato d.l. n. 78/2009, che è posta in capo a chi effettua l'impegno, ha infatti natura diversa essendo essenzialmente un controllo inerente la cassa finalizzato ad assicurare l'effettività del pagamento nei tempi stabiliti, da effettuarsi operativamente mediante una programmazione dei flussi di cassa ed un successivo monitoraggio nel corso dell'anno delle disponibilità liquide, onde scongiurare ritardi anche con riferimento alle previsioni contenute nel d.lgs n. 231/2002, modificato dal d.lgs n. 192/2012, in tema di lotta al ritardo nei pagamenti delle transazioni commerciali.

Va infine rammentato che secondo l'espressa previsione di legge in caso di inosservanza di tale obbligo, quale misura organizzativa per garantire il tempestivo pagamento delle somme dovute, il soggetto inadempiente può incorrere in responsabilità disciplinare ed amministrativa. L'atto di incarico dunque non risulta conforme al dettato normativo sotto tale profilo.

II.2. In secondo luogo occorre esaminare la questione concernente l'ambito di applicazione della previsione di cui all'art. comma 420 della legge n. 190/2014 che stabilisce una serie di divieti a carico delle Province, tra cui quello inerente l'affidamento di incarichi di studio e di consulenza. Il Magistrato istruttore dubita dell'esatta estensione applicativa della normativa in questione, in particolare in ordine alla sua prospettata non applicabilità alle Città metropolitane rappresentata nella nota di risposta pervenuta in data 12.11.2015, prot. n. 9667, in cui si evidenzia che *"alla Provincia di Torino ai sensi della Legge n. 56 del 2014, a decorrere dal 1° gennaio 2015, è subentrata la Città Metropolitana di Torino, alla quale non si applica il divieto in parola ai sensi della disposizione richiamata"*.

Va al riguardo rilevato che il quadro complessivo derivante dalla legge n. 190/2014 ha visto l'introduzione di una serie di previsioni volte a disciplinare la fase di passaggio derivante dall'introduzione della legge n. 56/2014, che ha previsto un notevole ridimensionamento del ruolo dell'ente provinciale entro il nostro ordinamento a

costituzione invariata, sino al momento in cui in cui le Province ridisegnate dal legislatore ordinario eserciteranno le residue competenze.

Si osserva infatti che la citata legge n. 56/2014 ha delineato le nuove funzioni delle Province in senso fortemente riduttivo, eliminandone la connotazione di ente direttamente rappresentativo, dando altresì vita alle città metropolitane, quali nuovi enti sostitutivi delle preesistenti province nelle aree territoriali individuate dalla legge, anch'esse con funzioni fortemente ridimensionate rispetto alle preesistenti province.

All'interno del quadro stabilito dalla legge n. 190/2014 si colloca la previsione del comma 420 che pone una serie di puntuali divieti segnatamente: *a) di ricorrere a mutui per spese non rientranti nelle funzioni concernenti la gestione dell'edilizia scolastica, la costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente, nonché la tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza; b) di effettuare spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza; c) di procedere ad assunzioni a tempo indeterminato, anche nell'ambito di procedure di mobilità; d) di acquisire personale attraverso l'istituto del comando. I comandi in essere cessano alla naturale scadenza ed è fatto divieto di proroga degli stessi; e) di attivare rapporti di lavoro ai sensi degli articoli 90 e 110 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni. I rapporti in essere ai sensi del predetto articolo 110 cessano alla naturale scadenza ed è fatto divieto di proroga degli stessi; f) di instaurare rapporti di lavoro flessibile di cui all'articolo 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni; g) di attribuire incarichi di studio e consulenza.*

Il tenore letterale della predetta disposizione fa riferimento alle province, tuttavia non contempla espressamente le città metropolitane. Occorre tuttavia domandarsi se il predetto riferimento debba intendersi frutto della consapevole e puntuale volontà del legislatore di voler limitare l'ambito applicativo alle sole province oppure se piuttosto non si tratti di una imprecisione legislativa ovvero di erroneo riferimento ad uno solo dei due enti di area vasta, cui si riferisce la complessiva disciplina, da interpretarsi sistematicamente entro il contesto normativo in cui si colloca.

In proposito va osservato che ovviamente se si intendesse applicare pianamente il noto brocardo *ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit* allora la soluzione esegetica dovrebbe essere immediatamente individuata nel senso di non consentire interpretazioni estensive volte ad ampliare l'applicazione del norma.

Appare tuttavia necessaria una più ampia analisi della normativa di riferimento ed una puntuale riflessione in argomento.

Occorre in particolare evidenziare che, come rilevato dal magistrato istruttore, all'interno della medesima legge 190/2014 si pone un'ulteriore previsione (art. 1 comma 429) che sembrerebbe presupporre che il comma 420, in tema di divieti circa l'attivazione di collaborazioni lavorative, segnatamente l'instaurazione di nuovi rapporti di lavoro a tempo indeterminato e di contratti di lavoro flessibile, si riferisca anche alle Città metropolitane e non solo alla Province. La norma infatti sin dalla sua versione originaria aveva previsto per tali enti, ove avessero continuato ad esercitare funzioni in materia di

servizi per l'impiego e politiche attive del lavoro, la facoltà di finanziare i rapporti di lavoro a tempo indeterminato, nonché di prorogare i contratti di lavoro a tempo determinato e i contratti di collaborazione coordinata e continuativa strettamente indispensabili per la realizzazione di attività di gestione dei fondi strutturali e di interventi da essi finanziati. Lo stesso comma, anche a seguito della modifica intervenuta per effetto dell'art. 15 co. 6 d.l. n. 78/2015, convertito dalla l. n. 125/2015, ha continuato a consentire tali specifiche spese al dichiarato fine di garantire il regolare funzionamento dei servizi per l'impiego. Siffatta previsione volta ad ammettere eccezionalmente (sebbene a rigore si tratti di eccezione all'eccezione che porta dunque a riespandere la regola generale), per le esigenze specifiche indicate, la possibilità di spesa per contratti a tempo indeterminato o di proroga di contratti precari appare avere una chiara *ratio* per le province, stante il divieto di cui al comma 420, mentre non pare comprensibile per le città metropolitane laddove le stesse si intendano escluse dall'ambito di applicazione del predetto comma come pare desumersi dal dato letterale.

Si aggiunga inoltre che il comma 421, che disciplina la riduzione di organico di entrambi gli enti di area vasta, incluse anche le Città metropolitane, dopo aver previsto per tali enti la possibilità di fissare riduzioni anche più ampie ha modo di precisare: *“Restano fermi i divieti di cui al comma 420 del presente articolo”* come se il richiamato comma si riferisse ad ambedue le tipologie di enti senza limitazione alle sole Province.

Il raccordo delle previsioni della legge n. 190/2014 nel senso di ritenere il comma 420 implicitamente valido anche per le Città metropolitane non si configura peraltro valida soluzione ermeneutica.

Deve infatti porsi in evidenza che il comma 420 risulta essere limitativo di una serie di possibilità normalmente a disposizione di ogni ente locale nel quadro dell'autonomia istituzionalmente riconosciuta alle singole persone giuridiche.

Si tratta in particolare di limitazioni ad una serie di iniziative che hanno come comune denominatore il fatto di essere ordinariamente fonte di spesa che il legislatore ha quindi voluto inibire. Nella gran parte delle ipotesi (dalla lettera c) in poi) si tratta inoltre di divieti in ordine all'attivazione di qualsivoglia ipotesi di collaborazione lavorativa. Viene dunque in rilievo una norma speciale che pone delle eccezioni alla generale capacità giuridica delle pubbliche amministrazioni, conseguentemente non appare possibile procedere ad un'interpretazione di tipo additivo che giunga ad estendere tali divieti con le conseguenti limitazioni altresì ad enti non espressamente contemplati, quali le Città metropolitane. E' infatti indubbio che il comma 420 sia norma eccezionale posto che comprime un principio, una libertà di azione di carattere generale a disposizione di tutte le persone giuridiche pubbliche e private.

Al riguardo va osservato che i rapporti tra norme generali e norme eccezionali sono chiaramente disciplinati dall'art. 14 disp. prel. c.c., secondo cui *“le leggi ... che fanno eccezione a regole generali o ad altre leggi non si applicano oltre i casi e i tempi in esse considerati”*.

Dunque anche alla stregua dell'insegnamento della Corte di Cassazione, secondo cui le norme speciali non possono essere riconosciute oltre i limiti espressamente previsti,

stante la natura eccezionale, non suscettibile di interpretazione analogica né estensiva, delle norme recanti tali previsioni (Cass., V, 5 luglio 2011 n. 14812; Cass., V, 5.3.2010 n. 5394), non appare possibile giungere ad un'interpretazione volta ad includere le Città metropolitane nell'ambito dei divieti posti dal comma 420.

Si aggiunga inoltre che addivenire ad una lettura per la quale il comma 420 si riferirebbe anche alle Città metropolitane quanto ai soli divieti in tema di personale (lettere c) e seguenti) ai fini di un logico raccordo con il comma 429, porterebbe a frazionare artificiosamente l'ambito applicativo della norma, posto che dovrebbe concludersi che gli altri divieti - segnatamente di cui alle lettere a) e b)- sarebbero validi per le sole Province, giungendo così ad una soluzione ermeneutica che andrebbe palesemente a manipolare in modo inammissibile il testo legislativo.

In conclusione, nonostante la presenza di indubbe difficoltà nell'operare un lineare raccordo tra i vari commi dell'art. 1 della legge n. 190/2014 in tema di disposizioni dettate per gli enti di area vasta ed il sostanziale quadro unitario (per province e città metropolitane) entro il quale si è posto l'intervento del legislatore statale -a costituzione invariata-, deve concludersi nel senso che il comma 420 si rivolge esclusivamente alle Province, sicché il conferimento dell'incarico di consulenza legale posto in essere dalla Città metropolitana di Torino deve ritenersi sotto tale profilo legittimo.

II.3. Da ultimo va osservato che in relazione all'incarico conferito dalla Città metropolitana torinese è stata rilevata la mancanza della previa adozione del Piano della Performance in relazione al quale l'ente ha risposto affermando *"Per l'anno 2015 la Città metropolitana ha approvato il PEG con decreto del Sindaco metropolitano n.359-28035 del 29.9.2015 (dopo l'approvazione del bilancio a seguito di un periodo nei primi mesi dell'anno di esercizio provvisorio ai sensi dell'art.163, comma 5, del D.lgs n. 267/2000 e s.m.i.)"*.

In relazione a tale aspetto il magistrato istruttore ha dubitato della conformità a legge del conferimento di un incarico laddove l'ente conferente non abbia ancora proceduto all'approvazione del piano della performance, sebbene si trovi in un situazione di esercizio provvisorio non avendo ancora provveduto all'approvazione del bilancio di previsione.

Preliminarmente va chiarito che l'affermazione dell'ente secondo cui il divieto discendente dall'art.10 comma 5 d.lgs n. 150/2009 non sarebbe applicabile agli enti locali non risulta corretta.

Infatti l'art. 169 del TUEL è stato integrato dall'art. 3, comma 1, lett. g-bis) d.l. n. 174/2012 modificato dalla l. n. 213/2012, che ha aggiunto il comma 3 bis che prevede, per quanto rileva in questa sede: *"Al fine di semplificare i processi di pianificazione gestionale dell'ente, il piano dettagliato degli obiettivi di cui all'articolo 108, comma 1, del presente testo unico e il piano della performance di cui all'articolo 10 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, sono unificati organicamente nel piano esecutivo di gestione."*

A seguito della suddetta modifica legislativa dunque l'adozione del Piano della performance di cui all'art. 10 del d.lgs n. 150/2009 costituisce puntuale ed ineludibile obbligo nei confronti di tutti gli enti locali, che devono dotarsi di uno strumento idoneo a individuare gli indirizzi e gli obiettivi strategici ed operativi dell'amministrazione,

nonché gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale ed i relativi indicatori (Corte conti, sez. reg. contr. Piemonte 13.2.2014, n. 31). E' quindi evidente che in assenza di tale strumento all'ente inadempiente sia inibita l'erogazione della retribuzione di risultato ai dirigenti che abbiano concorso alla mancata adozione del Piano, nonché la possibilità di procedere ad assunzioni di personale o al conferimento di incarichi di consulenza o di collaborazione comunque denominati.

Tornando alla fattispecie concreta va peraltro osservato che la città metropolitana pare giustificare il ritardo dell'adozione del piano della performance unitamente al PEG 2015, in ragione della tardiva adozione del bilancio di previsione. Va a questo proposito osservato che effettivamente il bilancio dell'esercizio 2015 è stato approvato semplicemente non già in via posticipata rispetto al termine ordinario del 31 dicembre dell'anno antecedente ma con notevolissimo ritardo, in ciò peraltro ammesso dal Ministero dell'Interno che ha differito il termine ultimo di approvazione al 30.9.2015 (d.m. del 30.7.2015 per province e città metropolitane).

Sotto tale aspetto dunque il ciclo della programmazione ha subito forti ritardi pur nel rispetto delle previsioni normative che hanno ampiamente differito i termini. Tuttavia la norma di cui all'art.10 comma 5 d.lgs n.150/2009 fa divieto di conferimento di incarichi di consulenza o di collaborazione comunque denominati in assenza del piano della performance senza contemplare l'ipotesi di esercizio provvisorio.

Al riguardo la Sezione ritiene che ragionevolmente all'ente sia inibito il conferimento dei detti incarichi in mancanza del predetto piano in una situazione del tutto fisiologica ovvero nell'ambito di un'ordinaria gestione in cui sia stato approvato il bilancio di previsione nei termini ordinari di legge ovvero fosse possibile l'approvazione nei suddetti termini. Viceversa nell'ipotesi in cui nell'anno di riferimento il quadro di finanza pubblica sia incerto per gli enti locali e pertanto, in conformità alla previsione di cui all'art. 151 TUEL, il Ministero dell'Interno posticipi anche ripetutamente i termini di approvazione del bilancio, come accaduto nel 2015, è evidente che l'amministrazione si trovi giustificatamente in esercizio provvisorio; in tale situazione è logico che l'ente che legittimamente ritardi l'approvazione del PEG unitamente al Piano della Performance non incontri la preclusione assoluta al conferimento degli incarichi conseguente alla previsione dell'art. 10 comma 5 d.lgs n. 150/2009.

In siffatta situazione appare tuttavia quanto mai necessario che l'ente, che intenda conferire un incarico di consulenza in carenza dei suddetti documenti programmatori, abbia comunque cura di approvare preventivamente il programma annuale di cui all'art. 3 comma 55 l. n. 244/2007, in coerenza altresì con il limite massimo di spesa per incarichi di collaborazione che si stimi possa essere fissato nel bilancio di previsione ai sensi del comma 56 del medesimo art. 3.

Sotto tale profilo l'atto pertanto non si pone in contrasto con la disciplina legislativa.

In conclusione alla sopra rilevata irregolarità (II.1) dell'attribuzione dell'incarico in questione consegue l'obbligo della Città metropolitana di conformare la propria azione amministrativa in materia di affidamento di incarichi alla legge e di dare tempestivo riscontro alla Sezione delle iniziative assunte.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Piemonte dichiara l'atto di affidamento di incarico di cui alla determinazione dirigenziale n. 100-9093 del 4.6.2015 non conforme alla disciplina di legge per quanto esposto nella parte motiva limitatamente a quanto esposto al punto II.1.

invita l'Amministrazione ad adottare gli opportuni provvedimenti per conformare la propria attività alla legge in materia di affidamento di incarichi, dando riscontro a questa Sezione delle iniziative conseguentemente assunte;

dispone che la deliberazione sia trasmessa, a cura della Segreteria, alla Città metropolitana di Torino.

Così deliberato in Torino nelle camere di consiglio del 18 dicembre 2015 e del 12 gennaio 2016.

Il Relatore
F.to Adriano Gribaudo

Il Presidente
F.to Mario Pischedda

Depositata in Segreteria 15/02/2016

Il Funzionario preposto
F.to Federico Sola