



*Corte dei Conti*

Sezione regionale di controllo per la Toscana

composta dai magistrati:

Cristina	ZUCCHERETTI	Presidente
Nicola	BONTEMPO	Consigliere
Francesco	BELSANTI	Consigliere
Vincenzo	DEL REGNO	Consigliere, relatore
Paolo	BERTOZZI	Primo Referendario
Fabio	ALPINI	Referendario

nell'adunanza del 16 ottobre 2019;

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. n. 1214 del 12/07/1934, e successive modificazioni;

VISTA la l. n. 20 del 14/01/1994, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, e successive modificazioni;

VISTA la l. n. 131 del 05/06/2003, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla l. cost. n. 3 del 18/10/2001;

VISTO il regolamento n. 14/2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni riunite in data 16/06/2000, e successive modificazioni;

VISTE le deliberazioni della Sezione Autonomie approvate nelle adunanze del 27/04/2004 e del 04/06/2009, aventi ad oggetto indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 5/AUT/2006;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/10;

VISTA la convenzione del 16/06/2006 tra Sezione regionale, Consiglio delle autonomie locali e Giunta regionale Toscana in materia di "ulteriori forme di

*collaborazione*” tra Corte ed autonomie, ai sensi dell’art. 7, comma 8 della l. n. 131/2003;

VISTA la richiesta di parere presentata in data 10 settembre 2019 dal Sindaco del comune di Montalcino, come di seguito meglio specificata;

VISTA l’ordinanza presidenziale con cui è stata convocata la Sezione per l’odierna adunanza;

UDITO il relatore cons. Vincenzo Del Regno;

### **RITENUTO IN FATTO**

Con nota inviata tramite Consiglio delle Autonomie Locali ed acquisita al protocollo della Sezione al n. 8147 in data 10 settembre 2019, il comune di Montalcino ha formulato richiesta di parere ex art. 7 comma 8 L. n. 131/2003 in merito alla possibilità di concludere positivamente il procedimento amministrativo di affidamento del Servizio di Comunicazione istituzionale mediante procedura di gara ai sensi del D. Lgs. n. 50/2016, ormai giunta alla fase dell’approvazione della proposta di aggiudicazione.

In particolare, il Comune rappresenta che per tale servizio, peraltro di recente istituzione, non sussistono professionalità adeguate tra il personale dell’ente e che comunque la gestione diretta del servizio – necessitando dell’introduzione di una nuova figura professionale – determinerebbe costi maggiori rispetto all’esternalizzazione.

### **CONSIDERATO IN DIRITTO**

Secondo ormai consolidati orientamenti assunti dalla A.G. contabile in tema di pareri da esprimere ex art. 7, comma 8, l. n. 131/2003, occorre verificare in via preliminare l’integrazione dei necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo, con riferimento alla legittimazione dell’organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, concernente l’attinenza alla materia della contabilità pubblica, così come individuata da alcune pronunce di orientamento generale rese dalle Sezioni riunite e dalla Sezione delle autonomie. Il legittimo esercizio della funzione consultiva presuppone, inoltre, che la richiesta di parere contenga quesiti di carattere generale ed astratto, sì da escludere che la Sezione regionale di controllo possa ingerirsi nella concreta attività gestionale dell’ente ovvero esprimere valutazioni in merito a singoli

procedimenti o comportamenti, così finendo per interferire con le attività di altri organi magistratuali.

Per quanto riguarda il profilo soggettivo, la richiesta deve ritenersi ammissibile in quanto presentata dal Sindaco per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali.

Per quanto riguarda il profilo oggettivo, invece, la richiesta deve ritenersi inammissibile per i motivi che si vanno ad illustrare di seguito.

Il quesito posto dal Comune viene dallo stesso ricondotto alla materia del personale e, dunque, della contabilità pubblica, richiamando l'art. 6-bis del D. Lgs. n. 165/2001 e la giurisprudenza (contabile ed amministrativa) resa in tema di esternalizzazione. Sull'argomento il giudice contabile ha avuto modo di esprimersi più volte, indicando i presupposti ed i limiti del c.d. *outsourcing*, in particolare sotto il profilo relativo all'impatto che tale scelta organizzativa ha sulle spese di personale ai fini delle norme contabili volte al contenimento della spesa pubblica (*ex pluribus*: Sezione Emilia-Romagna n. 86/2018/PAR, Sezione Lombardia n. 101/2019/PAR, Sezione Friuli-Venezia Giulia n. 4/2017/PAR, Sezione Liguria n. 61/2015/PAR).

Nel caso di specie, anche laddove la vicenda in esame dovesse effettivamente ritenersi riconducibile alla materia della contabilità pubblica, così come prospettato dal Comune nella richiesta di parere, deve purtuttavia considerarsi preclusa alla Sezione ogni valutazione in merito. La richiesta di parere si appalesa infatti inammissibile sotto il profilo oggettivo, *sub specie* di mancanza dei requisiti della generalità ed astrattezza.

È insegnamento costante della giurisprudenza contabile che dalla funzione consultiva resta esclusa qualsiasi forma di cogestione o co-amministrazione delle vicende dell'ente. Le richieste di parere, dunque, non possono riguardare quesiti che implicano valutazioni su comportamenti amministrativi ovvero atti gestionali già adottati o da adottare (rimessi all'esclusiva discrezionalità degli organi dell'ente medesimo a ciò preposti).

Nel caso che ci occupa, il Comune ha sottoposto alla Sezione una concreta vicenda gestionale, come dimostra del resto la copiosa documentazione allegata relativa alla procedura ad evidenza pubblica bandita dall'Ente per l'affidamento del Servizio di Comunicazione istituzionale e, peraltro, ormai giunta a conclusione (stipula del contratto).

Con la richiesta di parere, dunque, il Comune finisce per chiedere surrettiziamente alla Sezione una sorta di “nulla-osta” alla conclusione del contratto ovvero una validazione *ex post* del suo operato, con la conseguenza che la richiesta di parere deve ritenersi inammissibile sotto il profilo oggettivo.

Sul punto non può che ricordarsi come i pareri rilasciati ex L. n. 131/2003 sono intesi come propedeutici all’esercizio dei poteri intestati agli amministratori e dirigenti dell’Ente e, conseguentemente, non possono porsi quali atti endo-procedimentali all’interno di concrete vicende amministrativo-gestionali *in itinere*, né essere utilizzati per asseverare, emendare, annullare o revocare provvedimenti già adottati dagli organi competenti (così Sezione Lombardia n. 182/2018/PAR), come avviene nel caso di specie, in cui non solo la volontà dell’Ente è già stata determinata, ma addirittura la stessa ha trovato compiuta attuazione mediante l’espletamento di una procedura di gara ormai giunta sostanzialmente a termine, difettando solo la sottoscrizione del contratto con l’aggiudicatario.

\* \* \*

Nelle suesposte considerazioni è il deliberato della Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Toscana - in relazione alla richiesta formulata dal Comune di Montalcino, con la nota in epigrafe indicata.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Toscana e, per conoscenza, al Sindaco del Comune di Montalcino.

Così deciso in Firenze, nella Camera di consiglio del 16 ottobre 2019.

Il relatore  
f.to Vincenzo Del Regno

Il presidente  
f.to Cristina Zuccheretti

Depositata in Segreteria il 17 ottobre 2019  
Il funzionario preposto al Servizio di supporto  
f.to Claudio Felli