

RESPONSABILITA' AMMINISTRATIVO-CONTABILE: Processo contabile - Giudizio di interpretazione delle sentenze - Oggetto - Statuizioni incidentali in ordine al recupero degli importi di cui è condanna - Estraneità - Pertinenza della fase esecutiva - Inammissibilità.

Corte dei Conti, Sez. I centrale d'appello, 11 giugno 2021, n. 212 (Pres. Lasalvia; Est. Fraioli; P.M. Pomponio; D.N.A. e altro c. Proc. gen. e altri).

- in Riv. della Corte dei Conti, 4, 2021, pag. 165 e ss., con commento di Elena Tommasini, *L'applicabilità ai consorzi di bonifica della disciplina del D.Lgs. n. 165 del 2001.*

“[...] I consorzi di bonifica, ancorché siano qualificati enti pubblici economici, rientrano nell'elenco delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, c. 2, d.lgs. n. 165/2001, in quanto consorzi degli enti territoriali e delle regioni con funzioni interamente pubblicistiche attribuite da leggi statali o regionali e comunque finalizzate al perseguimento dei propri fini istituzionali. Ne deriva che si applicano ai consorzi le restrittive regole del medesimo Tupi, riguardanti il conferimento degli incarichi a soggetti esterni alla pubblica amministrazione conferente, le quali impongono l'individuazione di motivi ostativi all'utilizzo del personale interno e l'esplicitazione dei predetti nei provvedimenti di conferimento (nella specie, si trattava di incarichi di esecuzione e collaudo dei lavori di adeguamento strutturale del territorio per la realizzazione della linea ferroviaria “Alta velocità”, attribuiti alla competenza del consorzio) [...]”.

Diritto – (Omissis) a) Inapplicabilità della disciplina ai Consorzi di Bonifica. Lamentano gli appellanti che l'errata ricostruzione normativa operata in prime cure ha condotto il collegio giudicante ad applicare ai Consorzi di bonifica le disposizioni di cui al d.lgs. n. 165/2001, sull'assunto che i medesimi rientrano nell'elencazione operata all'art. 1, c. 2, mentre, invece, la disciplina applicabile sarebbe quella specifica di cui all'art. 17 l. n. 109/1994 e, successivamente, quella di cui all'art. 90 del d.lgs. n. 163/2006.

Tale motivo non può essere accolto, non essendo dirimente, al riguardo, la natura di ente pubblico economico riconosciuta ai Consorzi di bonifica; tale tipologia di enti ricade ugualmente nell'ambito del Tupi, in quanto consorzi degli enti territoriali e delle regioni, come evidenziato dal predetto art. 1, c. 2. Infatti, il capo 1 dello statuto dell'ente sancisce espressamente la sua natura di personalità giuridica pubblica a carattere associativo, con un comprensorio ricadente integralmente nella Provincia di Napoli, e con funzioni interamente pubblicistiche, attribuite dalle leggi statali e regionali, ovvero necessari per il conseguimento dei propri fini istituzionali (art. 4 – Funzioni).

Nella specie, in particolare, il consorzio aveva la funzione di svolgere la progettazione e direzione dei lavori, il collaudo, il coordinamento della sicurezza in fase di progettazione e di esecuzione

degli stessi, la relazione geologica, il frazionamento e l'accatastamento di terreni e la consulenza per il progetto verde nell'ambito della convenzione sottoscritta il 20 ottobre 2004 con la Treno alta velocità Tav s.p.a., avente ad oggetto i lavori di adeguamento strutturale da apportare al territorio in vista della realizzazione, da parte della Tav s.p.a., della linea ferroviaria ad alta velocità "tratto di penetrazione urbana" di Napoli.

Ciò significa che i principi fondamentali vigenti in materia di attribuzione di incarichi a collaboratori esterni, anziché al personale proprio, dovevano essere osservati anche dagli odierni appellanti che, invece, li hanno assolutamente disattesi. (Omissis)

A tale riguardo si segnalano gli artt. 34 della l. 27 dicembre 2002, n. 289 e l'art. 3 della l. 24 dicembre 2003, n. 350 con disposizioni restrittive ai fini del contenimento della spesa; sempre al medesimo scopo di contenere le relative spese, l'art. 1, cc. 9 e 11, d.l. 12 luglio 2004, n. 168, convertito con modificazioni dalla l. 30 luglio 2004, n. 191, poneva un limite alla spesa per gli incarichi per le regioni, le province e i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti, prevedendo altresì che l'affidamento d'incarichi, in assenza dei presupposti stabiliti dall'art. 1, c. 9, "costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale".

In ordine a tale normativa è intervenuta la circolare della Funzione pubblica n. 4 del 15 luglio 2004, nella quale si afferma (in piena sintonia con la giurisprudenza della Corte dei conti nella materia, puntualmente richiamata) la possibilità di ricorrere a rapporti di collaborazione solo per prestazioni di elevata professionalità, contraddistinte da una elevata autonomia nel loro svolgimento, tale da caratterizzarle quali prestazioni di lavoro autonomo; l'affidamento dell'incarico a terzi può, dunque, avvenire solo nell'ipotesi in cui l'amministrazione non sia in grado di far fronte ad una particolare e temporanea esigenza con le risorse professionali presenti, in quel momento, al suo interno.

Le disposizioni dei cc. 9 e 11 dell'art. 1 della l. n. 191/2004 sono state sostituite, a decorrere dall'1 gennaio 2005, dall'art. 1, cc. 11 e 42, l. 30 dicembre 2004, n. 311 (legge finanziaria 2005), il cui contenuto è stato, peraltro, illustrato dalle Sezioni riunite della Corte dei conti, con delib. n. 6/2005, "Linee di indirizzo e criteri interpretativi sulle disposizioni della l. 30 dicembre 2004, n. 311 (finanziaria 2005) in materia di affidamento d'incarichi di studio o di ricerca ovvero di consulenza (art. 1, cc. 11 e 42)".

Più in particolare, il c. 11, che si applica alle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, c. 2, d.lgs. n. 165/2001, dispone che il conferimento dell'incarico deve essere adeguatamente motivato ed "è possibile soltanto nei casi previsti dalla legge ovvero nelle ipotesi di eventi straordinari".

Le amministrazioni statali, gli enti pubblici nazionali non economici, i consorzi e le regioni possono, quindi, conferire incarichi esterni solo nei casi previsti dalla legge nazionale o dalle leggi regionali, salvi gli eventi straordinari.

La norma ha poi confermato il limite della spesa per il conferimento degli incarichi esterni, determinandolo nell'importo erogato per lo stesso oggetto nel 2004.

Anche successivamente, l'esigenza di contenimento della spesa pubblica ha originato numerosi interventi legislativi (d.l. n. 223/2006, convertito dalla l. n. 248/2006), il decreto sullo sviluppo economico (d.l. n. 112/2008, convertito dalla l. n. 133/2008), il decreto legislativo c.d. Brunetta, n. 150/2009, il d.l. n. 78/2010, convertito dalla l. n. 122/2010.

I principi recati da tali normative – che sostanzialmente confermano, seppure con ulteriori vincoli e limitazioni, quelli già in vigore – sono stati oggetto anch'essi di apposita deliberazione della Corte dei conti, Sezione delle autonomie, n. 6/2008, che ha precisato i criteri interpretativi delle nuove norme.

Quindi, che la maggior parte di tali stringenti previsioni sia contenuta in una legge finanziaria (la finanziaria del 2005 è quella che si rende, *ratione temporis*, applicabile), non può che avere quale significato quello del contenimento della spesa pubblica che può soffrire deroghe unicamente in presenza di condizioni legittimanti, le quali, purtuttavia, devono essere espressamente indicate nei provvedimenti.

Nel caso di specie tanto non è dato rinvenire. Nelle delibere di affidamento degli incarichi in questione si rinviene, *sic et simpliciter*, l'assegnazione dell'incarico senza caratterizzazione alcuna. (Omissis)