



LA CORTE DEI CONTI  
Sezione Regionale di Controllo per la Liguria

composta dai seguenti magistrati:

Dott. Ennio COLASANTI	Presidente
Dott.ssa Luisa D'EVOLI	Consigliere
Dott. Alessandro BENIGNI	Referendario (relatore)
Dott. Francesco BELSANTI	Referendario
Dott. Claudio GUERRINI	Referendario

nell' adunanza del 20 aprile 2012 ha reso la seguente

PRONUNCIA

- vista la lettera 23.06.2011 con cui il Presidente della Sezione di controllo chiedeva a tutti i Sindaci ed agli Organi di revisione dei Comuni di trasmettere le relazioni-questionario sul bilancio consuntivo per l'anno 2010, compilate in conformità ai dettami contenuti nelle linee guida definite con n. 2/AUT/2011 del 9 giugno 2011 della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti;
- visti i chiarimenti e le precisazioni forniti, a seguito di richiesta formulata dal magistrato istruttore, dal Comune di Loano con le note 27.01.2012 n. 2284/2285/3100 e 23.02.2012 n. 3949/4886;

- vista la conseguente richiesta del magistrato istruttore di deferimento della questione all'esame collegiale per l'adozione della pronuncia specifica ex art. 1<sub>168</sub> L. 23.12.2005, n.266;

- uditi in adunanza il magistrato relatore, Dott. Alessandro Benigni e, in rappresentanza del Comune di Loano il Dott. Luigi VALLARINO,

#### FATTO

L'esame della relazione dell'Organo di revisione economico-finanziaria del Comune di LOANO (SV) relativa al rendiconto per l'esercizio finanziario 2010 ha consentito di riscontrare le seguenti criticità:

- a) sussistenza di residui attivi relativi agli anni 1996 - 2005 pari complessivamente a € 1.282.094,19=, di cui € 937.886,07= da considerarsi ormai quali crediti di dubbia esigibilità (entrate tit. I - III) o, comunque, a destinazione vincolata (entrate tit. IV - V) in presenza di un avanzo libero di amministrazione ammontante a € 584.806,67=;
- b) una notevole discrasia tra le somme stanziare (€ 125.040,00=) e quelle effettivamente impegnate per incarichi di collaborazione autonoma (€ 56.648,00=);

Il Comune ha risposto puntualmente ai rilievi, specificando che:

- a) nel corso dell'anno 2011, con riferimento ai residui sopra menzionati, sono stati incassati € 290.878,22=, si è provveduto - o si provvederà nel corso di quest'anno - alla cancellazione di residui attivi inesigibili per € 22.713,62= mentre, limitatamente a € 16.910,99=, sussiste corrispondenza con le relative poste passive;
- b) con riferimento alla spesa impegnata per incarichi, il cui ammontare è stato precisato in istruttoria corrispondere a € 60.288,40=, solamente in un caso è stata esperita una procedura selettiva, espressamente indicata nelle premesse dell'atto.

A seguito della convocazione per l'odierna adunanza, il Comune ha

depositato in data 18.04.2012 memoria finale di controdeduzioni in cui ha ulteriormente precisato che:

- a) il totale dei residui attivi anteriori al quinquennio scenderà, con l'approvazione del bilancio consuntivo 2011, alla minore somma di € 421.454,12=;
- b) è stato costituito un fondo svalutazione crediti per un ammontare di € 288.776,00=;
- c) tutti gli incarichi conferiti senza procedura selettiva rientrano ampiamente nella soglia fissata dall'art. 125<sub>11</sub> D. Lgs. 12.04.2006 n. 163;
- d) per quanto attiene specificamente alle determinazioni 9.02.2010 n. 35, 9.02.2010 n. 36 e 18.03.2010 n. 221 si tratta di incarichi conferiti a soggetti particolarmente qualificati in quanto iscritti in elenchi speciali predisposti dal Ministero dell'Interno e, comunque aventi ad oggetto prestazioni altamente specialistiche non espletabili dal personale comunale;
- e) per quanto attiene specificamente alla determinazione 12.05.2010 n. 495 l'assenza di procedura selettiva è stata determinata da ragioni d'urgenza costituita dal fatto che l'evento in questione (c.d. "Notte Bianca" del 12 giugno 2010) era stato deliberato in data 1 aprile e non vi era quindi più tempo per procedere a selezioni comparative;
- f) per quanto attiene specificamente alla determinazione 2.09.2010 n. 1034 l'assenza di procedura selettiva è stata determinata dal rapporto di fiducia che nel frattempo si era instaurato tra l'insegnante e gli anziani frequentanti il corso di ginnastica dolce.

Nel corso dell'adunanza il rappresentante del Comune ha formalmente dichiarato che il bilancio consuntivo 2011 si chiuderà con la presenza di un avanzo libero di amministrazione pari a € 2.300.000,00=, cifra che consentirà di sottoporre a vincolo precauzionale tutti i residui attivi di dubbia esigibilità..

DIRITTO

1. I fatti emersi dalla documentazione in atti, come sopra esposti, consentono alla Sezione di accertare l'effettiva sussistenza delle criticità rilevate in sede istruttoria.

2. La complessa fase istruttoria ha consentito di verificare la presenza di residui anteriori di oltre un quinquennio pari a € 937.886,07=, di dubbia esigibilità stante la loro particolare vetustà.

Il Comune ha affermato di avere provveduto, nel corso della fase istruttoria, ad incassare la somma di € 290.878,22=, decidendo contemporaneamente di cancellare la somma di € 22.713,62=, corrispondente a residui attivi divenuti nel frattempo inesigibili e di costituire un fondo svalutazione crediti per € 288.776,00=. Ha inoltre precisato che residui attivi di dubbia esazione, nella misura di € 16.910,99= siano irrilevanti per gli equilibri di bilancio trovando corrispondenza in equivalenti residui passivi.

Inoltre, a seguito di un esercizio finanziario particolarmente felice, il bilancio consuntivo 2011 si chiude con un avanzo libero considerevole, tale da consentire di vincolare precauzionalmente la somma corrispondente ai rimanenti residui di dubbia esigibilità.

Riservandosi ogni valutazione circa l'attendibilità dei saldi di bilancio relativi al rendiconto 2011 al futuro esame del medesimo, la Sezione non può che constatare anche alla luce delle integrazioni fornite dal Comune, l'emersione, allo stato degli atti, di un risultato sostanziale di amministrazione al 31.12.2010 di € - 364.034,48=.

La Sezione prende atto delle affermazioni del Comune rese in adunanza, inerente al raggiungimento di un risultato finale di amministrazione per l'esercizio 2011 di € 2.300.000,00=, in grado quindi di assorbire pienamente il disavanzo sopra indicato.

3. Le contraddizioni rilevate nel corso della fase istruttoria tra le somme stanziare per il conferimento di incarichi di collaborazione, quelle asseritamente

impegnate e quelle invece effettivamente spese ha indotto il Magistrato istruttore ad acquisire copia dei relativi provvedimenti, il cui esame ha consentito di accertare la presenza di numerose illegittimità, le più rilevanti delle quali si riferiscono ai provvedimenti che seguono:

- a) determinazione 9.02.2010 n. 35 con cui il Dirigente del Settore 3°, malgrado il parere sfavorevole del Responsabile del Servizio Finanziario per il possibile sforamento, in conseguenza del medesimo, del raggiungimento degli obiettivi prefissati dal patto di stabilità interno, ha conferito un incarico professionale, in assenza di procedura selettiva, all'Ing. J. GATTUSO MASSIMILIANO, per un compenso complessivo di € 1.040,00=, avente ad oggetto <<il rinnovo del certificato prevenzione incendi presso il Comando provinciale Vigili del Fuoco di Savona per l'impianto sportivo "G. Ellena"di Viale S. Amico>>, motivato in base alla considerazione <<che il personale dell'Ufficio Tecnico è impegnato in altri incarichi di progettazione>>;
- b) determinazione 9.02.2010 n. 36 con cui il Dirigente del Settore 3°, malgrado il parere sfavorevole del Responsabile del Servizio Finanziario per il possibile sforamento, in conseguenza del medesimo, del raggiungimento degli obiettivi prefissati dal patto di stabilità interno, ha conferito un incarico professionale, in assenza di procedura selettiva, all'Ing. J. GATTUSO MASSIMILIANO, per un compenso complessivo di € 1.224,00=, avente ad oggetto <<il rinnovo del certificato prevenzione incendi presso il Comando provinciale Vigili del Fuoco di Savona per il Bocciodromo di Via Alba>>, motivato in base alla considerazione <<che il personale dell'Ufficio Tecnico è impegnato in altri incarichi di progettazione>>;
- c) determinazione 18.03.2010 n. 221 con cui il Dirigente del Settore 3°, malgrado il parere sfavorevole del Responsabile del Servizio Finanziario per il possibile sforamento, in conseguenza del medesimo, del raggiungimento degli obiettivi prefissati dal patto di stabilità interno, ha conferito un

incarico professionale, in assenza di procedura selettiva, all'Ing. Giovanni FERRARI, per un compenso complessivo di € 4.284,00=, avente ad oggetto <<l'incarico di tecnico responsabile per la conservazione e l'uso razionale dell'energia ai sensi dell'art. 19 della legge 9 gennaio 1991 n. 10 (Energy manager) per l'anno 2010>>, motivato in base alla considerazione che <<dall'anno 1999 svolge l'incarico di Energy manager per il Comune di Loano in maniera soddisfacente>>;

d) determinazione 12.05.2010 n. 495 con cui il Dirigente del Settore 4°, malgrado il parere sfavorevole del Responsabile del Servizio Finanziario per il possibile sforamento, in conseguenza del medesimo, del raggiungimento degli obiettivi prefissati dal patto di stabilità interno, ha conferito l'incarico di Responsabile per la sicurezza in occasione del concerto dei Nomadi in occasione della Notte bianca del 12 giugno 2010, in assenza di procedura selettiva, all'Ing. J. GATTUSO MASSIMILIANO, per un compenso complessivo di € 2.500,00=, motivato in base alla considerazione che <<il personale dell'Ufficio Tecnico risulta attualmente impegnato in altre attività quali incarichi di progettazione, Direzione Lavori ed istruttorie di P.C. e D.I.A. in arretrato, pratiche edilizie in sanatoria e varianti al P.R.G. non è in grado di espletare l'incarico professionale in oggetto in tempi compatibili con quanto richiesto dalla particolare tipologia di incarico di che trattasi e che, pertanto, è necessario affidare a professionista esterno alla struttura dell'Ente l'incarico professionale in oggetto>>;

e) determinazione 2.09.2010 n. 1034 con cui la Dirigente del Settore 4°, malgrado il parere sfavorevole del Responsabile del Servizio Finanziario per il possibile sforamento, in conseguenza del medesimo, del raggiungimento degli obiettivi prefissati dal patto di stabilità interno, ha conferito l'incarico di organizzare un corso di ginnastica dolce, in assenza di procedura selettiva, alla Prof. Antonella SCIUTTO, per un compenso di € 3.000,00=,

motivato in base alla considerazione di <<mantenere il progetto in capo alla professionista, anche in virtù del rapporto di fiducia e confidenza creatosi negli anni con gli anziani frequentanti il corso>>;

- f) determinazione 13.10.2010 n. 1163 con cui la Dirigente del Settore 4°, malgrado il parere sfavorevole del Responsabile del Servizio Finanziario per il possibile sforamento, in conseguenza del medesimo, del raggiungimento degli obiettivi prefissati dal patto di stabilità interno, ha impegnato l'ulteriore somma di € 3.000,00= in favore della sig.ra Antonella SCIUTTO;

4. Tutti i provvedimenti sopra menzionati, ad eccezione di quelli che ricadono sotto la disciplina del codice dei contratti pubblici (D. Lgs. 163/2006), si caratterizzano per la violazione degli artt. 7 D. Lgs. 30.03.2001 n. 165/110 T.U.E.L., in quanto conferiti in gran parte per l'espletamento di prestazioni ordinarie, giustificati in base alla formula di stile della mole di lavoro, e tutti in assenza di procedura selettiva.

Occorre premettere come non sussista un generale divieto per la P.A. di ricorrere a collaborazioni esterne o a consulenze per fare fronte ad esigenze particolari. L'utilizzazione di personale estraneo alla medesima deve concretizzarsi però nel rispetto dei limiti previsti espressamente dall'art. 7 D.lgs. 165/2001, pacificamente applicabile agli enti locali (prestazione altamente qualificata e attestazione dell'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno) e, antecedentemente, già dall'art. 110 T.U.E.L. (alto contenuto di professionalità delle collaborazioni esterne).

I limiti contenuti nelle disposizioni sopra indicate, che comportano la necessaria sussistenza di circostanze eccezionali imprevedibili e sopravvenute per ricorrere a personale esterno, trovano il proprio fondamento nella necessità di evitare il conferimento generalizzato di consulenze e di prestazioni rese in assenza di procedure concorsuali con inutile aggravio di costi per i bilanci degli enti pubblici.

Sul punto, infatti, la giurisprudenza di controllo (da ultimo, C.d.C. Sez. contr. legittimità 20.12.2011 n. 24) ha specificato come la carenza di professionalità non possa mai essere considerata sotto il profilo quantitativo del carico di lavoro gravante sul personale già assunto, ma solo qualitativo, nel senso che la professionalità richiesta non é oggettivamente presente nel personale in servizio presso il Comune il quale, pertanto, non può fare ricorso all'affidamento di incarichi di collaborazione per lo svolgimento di funzioni che possono essere svolte, sia pure con qualche difficoltà e sacrificio richiesto, dal personale interno.

Non si può non rilevare, inoltre, come l'incarico di Energy manager sia affidato direttamente alla stessa persona da almeno undici anni. Ciò implica una carenza dell'organizzazione interna del Comune che, per tutto questo periodo non ha saputo organizzarsi per creare al proprio interno una equivalente professionalità finendo per trasformare un incarico che dovrebbe essere specifico e temporaneo in un rapporto continuativo, anche se di lavoro autonomo, con conseguente violazione del principio di temporaneità dell'incarico (C.d.C. Sez. giur. Lombardia 6.05.2004 n. 666).

Con riferimento al profilo di maggiore gravità, costituito dal fatto di avere esternalizzato funzioni ordinarie, anche la presenza di una sola unità di personale professionalmente attrezzata è preclusiva al conferimento di incarichi. Infatti, la carenza di professionalità non può mai avere carattere quantitativo, ma solo qualitativo, nel senso che le figure professionali che necessitano per la realizzazione delle attività esternalizzate non devono essere soggettivamente indisponibili perché già assorbite da proprio ordinario carico di lavoro (motivazione quanto mai utilizzata per giustificare affidamenti esterni) ma oggettivamente non rinvenibili nell'ambito delle risorse umane del Comune il quale non può fare ricorso all'affidamento di incarichi di collaborazione per lo svolgimento di funzioni attribuibili al personale interno in servizio.

Infine, con riferimento alle circostanze di urgenza che avrebbero giustificato

l'affidamento dell'incarico di Responsabile per la sicurezza in occasione della Notte bianca, dalla lettura degli atti emerge che la medesima si è creata per la disorganizzazione del Comune medesimo il quale ha deciso solo in data 1 aprile 2010 di organizzare la manifestazione per il 12 giugno.

A questo punto, poiché l'Ufficio tecnico aveva riscontrato l'impossibilità di dare corso all'attuazione della relativa delibera della Giunta Comunale entro il termine perentorio del 28 aprile, dovendo la richiesta di autorizzazione per la celebrazione dell'evento essere necessariamente presentata alla competente Commissione di Vigilanza quaratacinque giorni prima del medesimo, si è ritenuto più opportuno affidare <<l'incarico a professionista altamente qualificato e di comprovata esperienza e capacità e con una specializzazione specifica nell'ambito della sicurezza in materia di pubblico spettacolo dal vivo>> invece di posticipare la ricorrenza in un momento successivo, avendo peraltro ancora tutta l'estate a disposizione,.

Appare di tutta evidenza come tale modus agendi non possa essere richiamato e preso in considerazione come modalità idonea per giustificare un incarico esterno in quanto si giungerebbe al paradosso per cui l'inerzia iniziale, accompagnata da carenza di programmazione, sia essa voluta o mena, costituisce circostanza legittimante il conferimento di incarichi esterni con il conseguente innalzamento di spesa.

Le illegittimità degli atti sopra esaminati, con l'astratta configurabilità di possibili danni erariali, impongono la trasmissione della presente pronuncia alla Procura Regionale della Corte dei Conti.

P.Q.M.

ACCERTA

- la relativa attendibilità dell'avanzo di amministrazione 2010, tale da implicare un sostanziale disavanzo di amministrazione, nei termini di cui in motivazione;

- la non conformità del bilancio consuntivo 2010 al principio di legalità dell'azione amministrativa per violazione degli artt. 110 T.U.E.L./7<sub>6 bis</sub> D. Lgs. 30.03.2001 n. 165.

PRENDE ATTO

delle affermazioni rese dal Comune di Loano relative al raggiungimento di un risultato positivo di amministrazione al termine dell'esercizio 2011

DISPONE

trasmissione di copia della presente pronuncia, a cura della Segreteria della Sezione, al Presidente del Consiglio Comunale e al Sindaco del comune di LOANO per la predisposizione delle misure idonee da adottare e da comunicare a questa Sezione ai sensi dell'art. 3<sub>6</sub> L. 20/1994.

DISPONE

trasmissione di copia della presente pronuncia alla Procura Regionale in sede, per quanto di eventuale competenza

Manda alla Segreteria della Sezione per i relativi adempimenti.

Così deciso in Genova, nella Camera di consiglio del 20 aprile e del 7 giugno 2012

.

Il Magistrato estensore  
(Alessandro Benigni)

Il Presidente  
(Ennio Colasanti)

Depositato in segreteria il 15 giugno 2012

Per il Funzionario Preposto  
(Dott. Marco Ferraro)