

Deliberazione n. 132/2017/REG



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Carlo Greco	presidente
dott. Massimo Romano	consigliere
dott. Riccardo Patumi	primo referendario (relatore)
dott. Federico Lorenzini	primo referendario

Adunanza del 12 settembre 2017
Comune di Portomaggiore (FE) – Delibera sul regolamento per
l'affidamento di incarichi a soggetti esterni

Visto l'art. 100, comma secondo, della Costituzione,

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

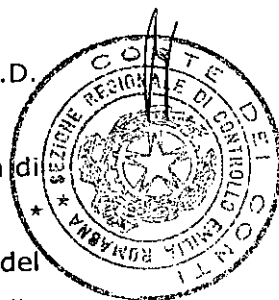
Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004 e da ultimo, con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 dell'11 giugno 2008;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il testo unico delle leggi sugli enti locali e successive modificazioni;

Visto il decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165, recante "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche";

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, rubricato disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Visti i commi 9, 10 e 11 dell'art. 1 del d.l. 12 luglio 2004, n. 168, convertito in legge 30 luglio 2004, n. 191;



Vista la deliberazione n. 16/AUT/04 del 22 ottobre 2004, con la quale la Sezione delle autonomie ha approvato il documento riguardante "Atto di indirizzo per la prima attuazione del decreto legge 12 luglio 2004, n. 168 (convertito in legge il 30 luglio 2004, n. 191)";

Visti i commi 11 e 42 dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311;

Vista la deliberazione n. 6/CONTR/05 del 15 febbraio 2005 delle Sezioni riunite della Corte dei conti in sede di controllo;

Visti i commi 9, 10, 12, 56, 57, 64 e 173 dell'art.1 della legge 23 dicembre 2005, n.266 (legge finanziaria per il 2006);

Vista la deliberazione n. 4/AUT/2006 del 17 febbraio 2006 della Sezione delle autonomie della Corte dei conti;

Visti gli articoli 32 e 34 del decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito in legge 4 agosto 2006, n. 248;

Visti i commi 55, 56, 57, 76 e 77 dell'art. 3, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria per il 2008), che hanno introdotto ulteriori norme in materia di affidamento da parte di pubbliche amministrazioni di incarichi a soggetti esterni, così come modificati dall'articolo 46 del d.l. 25 giugno 2008 n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n.133;

Visto l'art. 22 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante ulteriori modifiche all'art. 7 comma 6 del sopra citato d. lgs. n. 165 del 2001;

Visto l'articolo 1, comma 147, della legge 24 dicembre 2012, n. 228;

Visti gli artt. 15 e 53, comma 1, lett b) del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, recante il riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni;

Visti gli artt. 4 e 17 del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50;

Visto, in particolare, l'articolo 3, comma 57 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, che dispone la trasmissione delle disposizioni regolamentari per estratto alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti, competente per territorio, entro trenta giorni dalla loro adozione;

Preso visione delle disposizioni regolamentari pervenute in data 1 marzo 2017 a questa Sezione regionale di controllo della Corte dei conti relative al Comune di Portomaggiore (FE);

Vista l'ordinanza n. 52 del 7 settembre 2017 con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

Udito il relatore;

Ritenuto in diritto

L'art. 15 del d.lgs. n. 33 del 14 marzo 2013 (c.d. "decreto trasparenza") nel ridisciplinare gli "obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi dirigenziali e di collaborazione o consulenza", ha dettato nuove disposizioni per le pubbliche amministrazioni, tenute a pubblicare e aggiornare le informazioni relative ai titolari di incarichi amministrativi di vertice e di incarichi dirigenziali, a qualsiasi titolo conferiti, nonché di collaborazione o consulenza¹.

In particolare, è stato previsto, dal comma 1, l'obbligo di pubblicare le seguenti informazioni: estremi dell'atto; *curriculum vitae*; dati relativi allo svolgimento di incarichi o la titolarità di cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione, o lo svolgimento di attività professionali; i compensi percepiti, comunque denominati. Il comma 2 dell'art. 15 stabilisce inoltre, che gli obblighi di pubblicazione e comunicazione costituiscono condizioni per l'acquisizione di efficacia dell'atto e per la liquidazione dei relativi compensi. In caso di omessa pubblicazione, il pagamento del corrispettivo determina la responsabilità del dirigente che l'ha disposto (art. 15 cit., comma 3).

La legge 24 dicembre 2007 n. 244 (legge finanziaria per il 2008) detta all'articolo 3, commi 55-57, ulteriori disposizioni in tema di affidamento di incarichi di studio, di ricerca o di consulenza a soggetti estranei all'amministrazione. In particolare, i commi 55-57 disciplinano l'affidamento degli incarichi esterni da parte degli enti locali, che può avvenire solo nell'ambito del programma approvato dal Consiglio, ai sensi dell'articolo 42, lett. B, TUEL.

Nel regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi ex art. 89 TUEL, trasmesso per estratto alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti entro trenta giorni dall'adozione, devono essere fissati i limiti, i criteri e le modalità di affidamento degli incarichi di collaborazione, studio o ricerca o consulenza. L'affidamento di incarichi o consulenze effettuato in violazione delle disposizioni regolamentari costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale.

Le disposizioni regolamentari devono essere conformi al contenuto delle pronunce della sezione di controllo della Corte dei conti competente per territorio, rese come esito dell'esame effettuato sulle norme regolamentari a essa trasmesse; alla delibera deve seguire, pertanto, da parte dell'ente

¹ La precedente disciplina, di cui all'art. 3, comma 54 della l. 24 dicembre 2007, n.244 (che aveva modificato l'art. 1, comma 127, della legge 23 dicembre 1996, n. 662), è stata abrogata dal citato d. lgs. n. 33/2013, art. 53, comma 1 lett b).



destinatario, l'adozione di misure correttive necessarie ad adeguare le norme regolamentari. In proposito, la Sezione delle autonomie della Corte dei conti, con delibera 6/AUT/2008 del 14 marzo 2008, nel dettare le linee di indirizzo e i criteri interpretativi dell'articolo 3, commi 54-57, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 in materia di regolamenti degli enti locali per l'affidamento di incarichi di collaborazione, studio, ricerca e consulenza, ha chiarito che la trasmissione del regolamento deve ritenersi strumentale all'esame, da parte della Sezione, in un'ottica di controllo collaborativo, ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità; ciò, in una prospettiva volta a finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo all'adozione di effettive misure correttive.

L'articolo 46 del d.l. 25 giugno 2008 n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 ha innovato il comma 55 della legge finanziaria per il 2008, facendo riferimento, riguardo ai limiti di conferibilità degli incarichi a soggetti esterni all'amministrazione, *"alle attività istituzionali stabilite dalla legge o previste nel programma approvato dal Consiglio"*, ed il comma 56, prevedendo che il limite annuo di spesa per incarichi di collaborazione *"è fissato nel bilancio preventivo"*.

Considerato in fatto

La Sezione, esaminate le misure correttive contenute nell'estratto regolamentare in materia di incarichi professionali esterni, adottate dal Comune di **PORTOMAGGIORE**, con delibera di Giunta n. 16 del 21 febbraio 2017, che fa seguito alla deliberazione n. 10/2010/REG del 26 gennaio 2010 di questo Collegio, evidenzia come l'art. 3 affermi che sono escluse dall'ambito regolamentare: a) *"le prestazioni di servizi, qualora non vi siano uffici o strutture a ciò deputati, nonché gli appalti e le esternalizzazioni di servizi necessari per raggiungere gli scopi dell'amministrazione, che trovano disciplina nel Codice dei contratti pubblici approvato con d. lgs. n. 50 del 18 aprile 2016"*; b) *"l'individuazione di legali a cui è affidata la difesa e la rappresentanza in giudizio dell'Ente, nonché le prestazioni professionali per servizi notarili. Tali incarichi devono comunque essere affidati in ottemperanza dei principi di imparzialità, trasparenza e motivazione e nel rispetto delle norme contenute nel d. lgs n. 50 del 18 aprile 2016"*. In ordine alla esposta disciplina di esclusione e, in particolare, sul punto degli incarichi di patrocinio legale, si conferma la correttezza dell'impostazione adottata da codesto Ente; questa Sezione regionale di controllo, nel corso del 2017 - tenendo conto del mutato quadro normativo conseguente all'entrata in vigore del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (recante il c.d. "Codice dei contratti pubblici") e, nello specifico, dell'art. 17 del

citato codice – ha infatti già più volte confermato² l'inquadramento del singolo incarico di patrocinio legale come appalto di servizi, in tal modo riconoscendo l'impossibilità di considerare la scelta dell'avvocato esterno come connotata da carattere fiduciario. Inoltre, è stata ancora una volta evidenziata la necessità che venga assicurata una procedura comparativa idonea a consentire la partecipazione di tutti gli aventi diritto³.

Tutto ciò premesso, si rilevano le **seguenti criticità**.

1. L'art. 3 del presente regolamento tratta la disciplina di esclusione dall'ambito di applicazione regolamentare; detta disciplina, ove prevede l'ipotesi riguardante (art. 3, co. 1 lett. e) "*le prestazioni rese nell'ambito della Legge n. 266 del 11 agosto 1991 (legge quadro sul volontariato)*", si pone in contrasto con l'interpretazione consolidata della materia. Occorre infatti ricordare che anche detti incarichi devono comunque essere affidati nel pieno rispetto dei principi di imparzialità, trasparenza e motivazione, a seguito di una procedura comparativa aperta a tutti i possibili interessati.

- L'art. 3, co. 1 lett. c), riguardante "*l'acquisizione di prestazioni a titolo oneroso o gratuito da altri enti locali e/o pubbliche amministrazioni, in applicazione dell'art. 30, comma 4, del D.lgs. 267/2000 (convenzioni tra enti locali per l'esercizio di funzioni e servizi), dell'art. 15 della legge 241/1990 (accordi per lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune) ovvero dell'art. 43, comma 3 della legge 449/1997 (convenzioni con soggetti pubblici)*", invece, disciplina un'ipotesi che non sembra poter rientrare nella materia degli incarichi professionali esterni.

2. Si evidenzia, inoltre, che il regolamento all'esame prevede, all'art. 9, comma 1, la possibilità per l'ente di conferire incarichi di collaborazione autonoma in via diretta, quindi senza l'esperimento di procedure di selezione. Alcune delle previste ipotesi di esclusione si pongono tuttavia in contrasto con i principi di imparzialità, pubblicità e concorrenza, poiché non implicano una procedura comparativa, mediante emissione di avviso pubblico, rivolto alla generalità degli interessati:

- (lett. b) "*quando si tratti di attività complementari, non comprese nell'incarico principale già conferito, che per motivi sopravvenuti siano diventate necessarie per l'utile svolgimento dell'incarico stesso; in tal caso le attività*

² Per un approfondimento della tematica, si rimanda alle delibere in materia di servizi legali affidati all'esterno da enti pubblici, recentemente assunte da questa Sezione; le prime sono state le n.73, 74 e 75 del 26 aprile 2017.

³ La riconducibilità dell'affidamento del singolo patrocinio all'appalto di servizi ha indotto questa Sezione a ritenere ammissibile la redazione di elenchi di operatori qualificati, tra i quali l'ente pubblico può selezionare, a rotazione e su base non discriminatoria, gli operatori che saranno invitati a presentare l'offerta. È stata anche confermata la possibilità di un affidamento diretto degli incarichi *de quibus* qualora vi siano ragioni di urgenza dettagliatamente motivate.



complementari possono essere affidate senza il ricorso alla procedura comparativa; direttamente al prestatore dell'incarico principale, a condizione che tale eventualità sia prevista nell'avviso di selezione di cui all'art. 6 pubblicato per l'incarico principale e che esse non possano essere separate e costituire oggetto di nuovo incarico, senza recare pregiudizio agli obiettivi o ai programmi perseguiti";

- (lett. c) *"in casi di particolare urgenza non imputabili all'Ente, quando la figura professionale richiesta può essere reperita utilizzando una graduatoria formulata, a seguito di procedura comparativa, per un incarico analogo, anche da parte di un'altra Amministrazione Comunale";*

- (lett. f) *"per l'affidamento di incarichi conferiti per adempimenti obbligatori per legge, laddove manchi qualsiasi facoltà discrezionale dell'Amministrazione";*

- (lett. g) *"per prestazioni meramente occasionali che si esauriscono in una prestazione episodica caratterizzata da un rapporto "intuitu personae", che il collaboratore svolge in maniera autonoma e saltuaria e che non sia riconducibile a fasi di piani o programmi del committente, che comportano per loro stessa natura una spesa equiparabile ad un rimborso spese":* menzionare le "collaborazioni meramente occasionali che si esauriscono in una prestazione episodica, caratterizzata da un rapporto *intuitu personae* ...", infatti, estende troppo la potenziale portata della disposizione. È, invece, corretto l'inserimento di singole ipotesi indicate a titolo esemplificativo, tutte relative a situazioni rispetto alle quali la giurisprudenza contabile riconosce la possibilità di non espletare la procedura comparativa: "partecipazione a convegni e seminari, la singola docenza, la traduzione di pubblicazioni". Peraltro, per quanto, invece, concerne l'affidamento diretto di un incarico avente ad oggetto una singola docenza, va specificato - come già correttamente disposto dal regolamento all'esame (all'art. 9, lett. e) - che deve trattarsi di una singola giornata di formazione).

3. L'art. 6, comma 8 del regolamento in esame, inoltre, riguardante il profilo della pubblicità dei provvedimenti di affidamento di incarichi - pur rinviando correttamente alla disciplina di cui all'art. 15 del d. lgs. 33/2013 - rimanda, genericamente, alla circostanza che "la pubblicazione ... avviene tempestivamente"; il riferimento alla tempestività della procedure da adottarsi amplia la portata della norma, omettendo di considerare che il cit. art. 15, al comma 4, puntualmente precisa che "le pubbliche amministrazioni" pubblicano i dati richiesti "entro tre mesi dal conferimento dell'incarico e per i tre anni

successivi alla cessazione dell'incarico": per quanto rilevato, l'art. 6, comma 8 del regolamento dovrebbe essere conformato al quadro normativo di riferimento.

4. Infine, non può non rilevarsi come il lungo periodo intercorso (pari a oltre 7 anni) tra l'adozione della delibera n. 10/2010/REG di questa Sezione e l'approvazione della misura consequenziale ad opera della Giunta comunale - pur in assenza della necessità di dover procedere a singoli, concreti affidamenti di incarichi - costituisca una grave violazione del principio di correttezza dell'azione amministrativa.

Pertanto, presa visione delle disposizioni regolamentari pervenute per estratto a questa Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, esaminata la normativa vigente, il Collegio

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa - mediante posta elettronica certificata - al Sindaco e al Consiglio comunale di PORTOMAGGIORE, affinché siano adottate le consequenziali misure per conformare il regolamento in materia di incarichi esterni a quanto segnalato nella delibera, conformemente al disposto di cui all'art. 3, commi 55-57, legge 24 dicembre 2007, n. 244, così come modificato dall'art. 46 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n.133;

a tal fine assegna all'Amministrazione comunale il termine di 120 giorni dal ricevimento della presente.

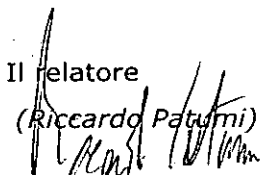
Dispone inoltre:

- che l'amministrazione comunale trasmetta il nuovo estratto regolamentare aggiornato entro il termine di 30 giorni dalla delibera di modifica;
- che l'originale della presente pronuncia resti depositato presso la segreteria di questa Sezione regionale di controllo.

Così deliberato in Bologna, nella camera di consiglio del 12 settembre 2017.

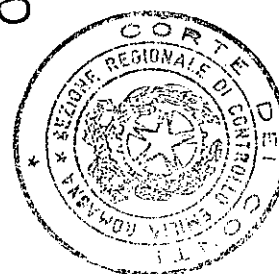
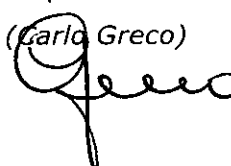
Il relatore

(Riccardo Patumi)



Il presidente

(Carlo Greco)



Depositata in segreteria in data 12 settembre 2017

Il direttore di segreteria

(*Rossella Broccoli*)

