



REPUBBLICA ITALIANA

la

Corte dei conti

in

Sezione regionale del controllo

per l'Emilia-Romagna

composta dai Magistrati

dr. Mario Donno	Presidente
dr. Carlo Coscioni	Consigliere
dr.ssa Rosa Fruguglietti Lomastro	Consigliere
dr. Antonio Libano	Consigliere
dr. Massimo Romano	Consigliere
dr.ssa Maria Teresa D'Urso	Referendario.

\*\*\*\*\*

Visto l'art. 100, comma 2, 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;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti approvato con deliberazione n. 14/2000 delle Sezioni riunite della Corte dei conti in data 16 giugno 2000, successivamente modificato con deliberazione delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e con deliberazione n.229 del 19 giugno 2008 del Consiglio di Presidenza;

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

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante 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 in data 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 in data 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 54, 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, 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 per estratto pervenute a questa Sezione Regionale di controllo della Corte dei conti relative alla PROVINCIA ... e ai Comuni qui di seguito elencati: ...;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 47 in data 11 dicembre 2008, con la quale è stata convocata la Sezione per la Camera di consiglio del 18 dicembre 2008 per valutare gli esiti dall'attività istruttoria svolta in merito alle disposizioni regolamentari pervenute;

Udito nella Camera di consiglio del 18 dicembre 2008 il magistrato relatore Rosa Fruguglietti Lomastro;

**Ritenuto in diritto**

La legge 24 dicembre 2007 n. 244 (legge finanziaria per il 2008) detta all'articolo 3 nuove disposizioni in tema di affidamento di incarichi di studio o di ricerca o di consulenza a soggetti estranei all'amministrazione.

In particolare, al comma 54 viene previsto l'obbligo per le amministrazioni pubbliche che si avvalgono di collaboratori esterni o affidano incarichi di consulenza a titolo oneroso di pubblicare sul proprio sito *web* i provvedimenti di incarico, la ragione dell'incarico e le somme erogate, modificando l'articolo 1, comma 127, della legge 23 dicembre 1996 n. 662, istitutiva della cd. "anagrafe delle prestazioni". L'omessa pubblicazione costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale del dirigente preposto.

I commi successivi (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.

La Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, con delibera

6/AUT/2008 del 14 marzo 2008, ha dettato le linee di indirizzo e 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, chiarendo che la trasmissione del regolamento deve ritenersi strumentale all'esame da parte della Sezione in un'ottica di controllo collaborativo analogo a quello esercitato ai sensi dell'articolo 1, comma 168, della legge 266/2005.

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**

Dall'esame del *corpus* normativo richiamato la Sezione ritiene di individuare i seguenti elementi qualificatori delle disposizioni regolamentari:

1. L'incarico deve rispondere ai compiti istituzionali dell'Ente o alla programmazione approvata dal Consiglio ai sensi dell'articolo 42, comma 2, lettera b), del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000 n.267, oltre che ad una reale ed indifferibile necessità

dell'amministrazione.

2. All'interno della propria organizzazione, l'amministrazione deve riscontrare in concreto (cioè con riferimento a precisi parametri quali il numero e la qualificazione professionale di personale incardinato nel servizio istituzionalmente deputato a quella attività) la carenza, sia sotto l'aspetto qualitativo che quantitativo, della figura professionale idonea allo svolgimento dell'incarico.

La mancata previsione del suddetto presupposto di legittimità è stata riscontrata nel regolamento dei Comuni di ...

3. Criterio generale è che l'incarico a soggetti esterni all'amministrazione deve essere conferito ad *"esperti di particolare e comprovata specializzazione, anche universitaria"* (articolo 7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165, così come novellato da ultimo dall'articolo 46, comma 1, del D.L. 25 giugno 2008 n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n.133).

Tale espressione va interpretata nel senso che *"...la specializzazione universitaria deve costituire un imprescindibile elemento di valutazione del livello di professionalità e della particolare specializzazione dell'incaricato..."* (Sezione di controllo della Corte dei conti per il Piemonte - parere n. 27 del 14 ottobre 2008), talché potrà prescindersi dalla *"comprovata specializzazione universitaria"* solo per ipotesi tassative e, cioè, per attività che devono essere svolte da *"professionisti iscritti in ordini o albi o con soggetti che operino nel campo dell'arte, dello spettacolo o dei mestieri artigianali, ferma*

*restando la necessità di accertare la maturata esperienza nel settore"*  
(cfr. comma 1, secondo periodo, del citato art.46 del D.L. 25 giugno 2008 n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n.133).

Sotto tale aspetto necessita di specificazione sul punto il regolamento dei Comuni di: ...

4. E' necessario prevedere, come criterio generale di assegnazione degli incarichi esterni, una procedura comparativa per la valutazione dei *curricula* con criteri predeterminati, certi e trasparenti, in applicazione dei principi di buon andamento ed imparzialità dell'amministrazione sanciti dall'articolo 97 della Costituzione.

Pertanto, l'assegnazione diretta deve rappresentare una eccezione, da motivarsi di volta in volta nella singola determinazione di incarico con riferimento all' ipotesi in concreto realizzatasi, e può considerarsi legittima solo ove ricorra il requisito della "particolare urgenza" connessa alla realizzazione dell'attività discendente dall'incarico, ovvero quando l'amministrazione dimostri di avere necessità di prestazioni professionali tali da non consentire forme di comparazione con riguardo alla natura dell'incarico, all'oggetto della prestazione ovvero alle abilità/conoscenze/qualificazioni dell'incaricato.

Né può legittimare l'esclusione della procedura comparativa il riferimento a leggi speciali regolanti settori diversi dell'azione amministrativa, quali, ad esempio, i servizi in economia o i lavori pubblici.

A titolo esemplificativo deve conseguentemente rilevarsi che presentano aspetti di non conformità alla *ratio legis* previsioni regolamentari che:

- a- escludano la procedura comparativa con riferimento ad un compenso "non superiore a....." (...);
- b- per legittimare l'esclusione delle procedure di selezione facciano riferimento a generiche "circostanze speciali ed eccezionali";
- c- consentano l'affidamento diretto nel caso in cui la "procedura comparativa sia andata deserta o la selezione dei candidati sia stata infruttuosa", senza precisare che in tali ipotesi le condizioni previste dall'avviso di selezione non possono essere sostanzialmente modificate dall'amministrazione (...).

5. La prestazione fornita all'amministrazione deve essere "*altamente qualificata*", espressione da intendersi in senso oggettivo quale contenuto della prestazione, che non può essere generica o coincidere con la normale competenza posseduta dai titolari degli organi burocratici.

6. Deve essere verificata la straordinarietà ed eccezionalità delle esigenze da soddisfare, dovendosi, al contrario, escludere la legittimità degli incarichi per soddisfare esigenze ordinarie.

7. L'incarico non può essere generico o indeterminato, ma deve contenere, invece, l'individuazione specifica dei contenuti e dei parametri utili per l'esecuzione dell'incarico. A tal proposito opportuna appare la previsione di una norma regolamentare *ad hoc*, che preveda

l'obbligo, per il responsabile del servizio competente, di formalizzare l'incarico conferito mediante la stipulazione di un disciplinare, inteso come atto contrattuale, in cui siano specificati gli obblighi per il soggetto incaricato ed in particolare:

- a- la tipologia, il luogo e l'oggetto della prestazione;
- b- la durata dell'incarico, che deve avere carattere temporaneo e predeterminato sin dal provvedimento di conferimento, dovendosi considerare la proroga come evento del tutto eccezionale;
- c- le modalità di determinazione del corrispettivo, quantificato secondo criteri di mercato o tariffe e comunque proporzionato alla tipologia, alla qualità ed alla quantità della prestazione richiesta, in modo da perseguire, comunque, il massimo risparmio e la maggiore utilità per l'Ente;
- d- le modalità di pagamento, che deve essere, comunque, condizionato all'effettiva realizzazione dell'oggetto dell'incarico;
- e- la previsione di ipotesi di recesso e/o di risoluzione e/o di clausole ritenute necessarie per il raggiungimento del risultato atteso dall'Ente, con la previsione regolamentare, per il responsabile del servizio competente, di un potere di verifica dell'esecuzione e del buon esito dell'incarico. Conseguentemente, ove i risultati della prestazione non risultino conformi a quanto richiesto dall'amministrazione nel disciplinare d'incarico o siano del tutto insoddisfacenti, appare congruo prevedere la fissazione di un termine per l'integrazione del risultato, o la possibilità per

l'amministrazione di risolvere il contratto per inadempimento, ovvero di ridurre proporzionalmente il corrispettivo, ove il risultato parziale risulti di utilità per l'Ente;

f- le modalità di esecuzione e di adempimento della prestazione.

8. Si precisa inoltre che, come più sopra rilevato, l'art. 3, comma 54, della legge 24 dicembre 2007, n.244, modificando l'articolo 1, comma 127, della legge 662/1996, ha previsto l'obbligo di pubblicazione sul sito *web* dell'Ente per i provvedimenti di affidamento di incarico con indicazione dei soggetti percettori, della ragione dell'incarico e dell'ammontare del compenso.

A tal proposito appare opportuno, nel riportare in sede regolamentare il citato disposto normativo, individuare sia il funzionario responsabile del procedimento, sia il tempo massimo per procedere alla pubblicazione.

9. Si ritiene, altresì, che i suindicati principi regolamentari possano costituire linee guida per la definizione dei criteri e delle modalità per l'affidamento degli incarichi da parte di società che gestiscono servizi pubblici locali a totale partecipazione pubblica e/o da parte di società a totale partecipazione pubblica o di controllo, ai sensi dell'articolo 18, commi 1 e 2, del D.L. 25 giugno 2008 n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

10. La Sezione richiama, inoltre, l'attenzione degli Enti sulla centralità ed importanza della motivazione di ciascun provvedimento di incarico a soggetti esterni all'amministrazione.

In tale sede deve essere esplicitato in modo chiaro ed argomentato (e non con motivazioni generiche e/o stereotipate) l'accertamento compiuto dall'Ente circa la reale mancanza di professionalità interne in grado di adempiere all'incarico conferito, nonché l'iter logico-procedimentale che ha portato l'amministrazione all'individuazione del soggetto incaricato ed ogni altro elemento sopra indicato.

Appare infine inappropriato l'inserimento, riscontrato in alcuni regolamenti pervenuti, di disposizioni volte a disciplinare il conferimento di servizi tecnici professionali di ingegneria ed architettura in quanto, tale tipologia di incarichi, rientrando nella materia dei lavori pubblici, trova regolamentazione nella normativa di cui al D.Lgs 12 aprile 2006, n.163 e successive modificazioni.

Pertanto, presa visione delle disposizioni regolamentari pervenute per estratto a questa Sezione Regionale di controllo della Corte dei conti, esaminata la normativa vigente, vista l'attività istruttoria svolta, il Collegio

#### D E L I B E R A

di riferire al Consiglio provinciale di ... ed ai Consigli comunali di ... nei termini suindicati.

#### D I S P O N E

che copia della presente deliberazione sia trasmessa - solo in formato elettronico - al Consiglio provinciale di ... ed al suo Presidente, ai Consigli comunali indicati in premessa ed ai rispettivi Sindaci affinché

ne tengano conto per l'esercizio dei poteri in sede di modifica del regolamento in materia di incarichi esterni, conformemente al disposto dell'art.3, commi 54-57, della 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;

che copia della presente deliberazione sia trasmessa - solo in formato elettronico - ai Consigli comunali e ai rispettivi Sindaci dei Comuni della Provincia di ..., che non hanno ancora trasmesso a questa Sezione Regionale di controllo le disposizioni regolamentari per estratto, affinché ne tengano conto per l'esercizio dei poteri in sede di redazione, conformemente al disposto dell'art.3, commi 54-57, della 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;

che l'originale della presente pronuncia, in formato cartaceo, resti depositato presso la segreteria di questa Sezione regionale di controllo.

Così deliberato in Bologna, nella Camera di consiglio del 18 dicembre 2008.

IL PRESIDENTE

*(f.to Mario Donno)*

IL RELATORE

*(f.to Rosa Fruguglietti Lomastro)*

Depositata in segreteria il 18 Dicembre 2008.

Per il Direttore di segreteria

*(f.to Annarita Sinigaglia)*