

REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO
PER IL VENETO

Composta dai magistrati:

D.ssa Enrica DEL VICARIO	Presidente
D.ssa Diana CALACIURA TRAINA	Consigliere
Dott. Aldo CARLESCHI	Consigliere
Dott. Riccardo PATUMI	Referendario relatore
Dott. Giampiero PIZZICONI	Referendario
Dott. Tiziano TESSARO	Referendario

VISTO l'art. 100, secondo comma, 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, deliberato dalle Sezioni riunite in data 16 giugno 2000, modificato da ultimo con la deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008, con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria la Sezione regionale di controllo;

VISTO il Testo Unico enti locali, approvato con d.lgs. n. 267/00;

VISTO l'art. 3, commi 55 e 57, della legge 24 dicembre 2007 n. 244 (legge finanziaria 2008);

VISTO l'art. 46 del d.l. 25 giugno 2008 n. 112 convertito in legge 6 agosto 2008 n. 133;

VISTO l'art.22, comma 2, della legge 18 giugno 2009 n.69:

VISTA la deliberazione n. 14/2008 del 17 aprile 2008 con cui questa Sezione ha indicato le modalità attuative del controllo sui regolamenti per il conferimento degli incarichi esterni, in attuazione dell'art. 3, comma 57, della legge n. 244/2007;

VISTA la deliberazione n. 72/2008 dell'11 settembre 2008 con la quale questa Sezione ha modificato le modalità attuative del controllo in questione alla luce delle novità introdotte dall'art. 46 del d.l.25 giugno 2008 n. 112, convertito in legge 6 agosto 2008 n. 133, da svolgersi nei confronti delle disposizioni regolamentari aggiornate rispetto a tale normativa;

VISTI gli estratti regolamentari trasmessi ai sensi dell'art. 3, comma 57, della legge n. 244/2007 dai Comuni della Provincia di Venezia, e precisamente dai Comuni di Jesolo, Campagna Lupia, Fossalta di Portogruaro, Mirano, Chioggia e Scorzé, oltre che dall'Unione dei Comuni di Fossalta di Portogruaro e Teglio Veneto;

VISTA l'ordinanza n.142/2011 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna adunanza;

UDITO il relatore.

FATTO

I commi 55 e 57 dell'art. 3 della legge 24 dicembre 2007 n. 244 (finanziaria 2008), come modificati dall'art. 46 del d.l. n. 112/2008, hanno stabilito alcune disposizioni ai fini del conferimento, da parte degli enti locali, di incarichi di collaborazione autonoma, indipendentemente dall'oggetto della prestazione, a soggetti estranei all'amministrazione.

In particolare, è stato previsto che ciascun ente locale fosse

tenuto a regolamentare, in conformità al quadro legislativo vigente, limiti, criteri e modalità per l'affidamento dei predetti incarichi ed a trasmettere il testo alla competente Sezione regionale della Corte dei conti, entro trenta giorni dall'adozione del regolamento.

Questa Sezione regionale di controllo, con deliberazione n. 14/2008 del 14 aprile 2008, modificata con deliberazione n. 72/2008 dell'11 settembre 2008, a seguito delle novità introdotte dal d.l. n. 112/2008, ha definito le modalità attuative del controllo in esame, in conformità alle linee guida, fissate in materia dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione 6/AUT/2008 del 14 marzo 2008.

Sono stati quindi inviati da parte degli enti locali della Regione Veneto, in ottemperanza a quanto previsto dall'art. 3, comma 57 della L. n. 244/2007, gli estratti dei regolamenti di cui all'art. 89 del TUEL, aggiornati secondo le indicazioni fornite da questa Sezione.

I Comuni di Jesolo, Campagna Lupia, Fossalta di Portogruaro, Mirano, Chioggia e Scorzé, oltre all'Unione dei Comuni di Fossalta di Portogruaro e Teglio Veneto, hanno trasmesso a questo Collegio copia dei regolamenti adottati a seguito delle precitate delibere.

A differenza del modello di cui all'art. 1 comma 166 e ss., la Sezione, anche alla luce dell'ingente mole di controlli programmati per l'anno in corso e in conformità alla prassi seguita da altre Sezioni regionali, ha ritenuto di poter prescindere dal previo contraddittorio con l'amministrazione interessata, in quanto il controllo in esame si svolge nei confronti di singoli atti, già perfezionati ed efficaci, rispetto ai quali l'invio di rilievi

istruttori costituirebbe un appesantimento procedurale non indispensabile ai fini della manovra di autocorrezione.

DIRITTO

Come già affermato nelle precedenti deliberazioni di questa Sezione indicate nella premessa, il controllo sugli estratti regolamentari in materia di incarichi di collaborazione autonoma (art. 3, commi 56 e 57 della legge n. 244/2007) è di tipo collaborativo e si sostanzia in un riesame di legalità e regolarità, fondato sul confronto tra fattispecie e parametro normativo, finalizzato all'adozione delle misure correttive.

Tale controllo ha come riferimento l'art.7, comma 6 e seguenti, del d.lgs. n. 165/2001, come riformulato da ultimo dalla legge n. 133/2008 ed è, pertanto, circoscritto alla verifica del corretto recepimento dei principi ivi indicati che, sia per la loro collocazione sistematica (titolo I del d.lgs. n. 165/2001, relativo ai principi generali), sia per espressa previsione del comma 6-ter, si ritengono non derogabili dalla fonte regolamentare dell'ente.

A questo proposito, la Sezione, visto l'estratto regolamentare trasmesso dai Comuni sopramenzionati, in esito all'istruttoria espletata, rappresenta quanto segue:

- L'art. 7 comma 6 del d.lgs. n. 165/2001 elenca alle lettere da a) a d) una serie di requisiti (corrispondenza dell'oggetto della prestazione alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente, ad obiettivi e progetti specifici e determinati, coerenza dell'incarico con le esigenze di funzionalità dell'amministrazione conferente, accertamento preliminare dell'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili all'interno dell'ente, natura temporanea e altamente

qualificata della prestazione, preventiva determinazione di durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione), i quali costituiscono presupposti di legittimità ai fini del conferimento di incarichi esterni di collaborazione autonoma, e che, pertanto, devono essere integralmente recepiti in sede regolamentare, di modo che l'organo competente ad attribuire l'incarico ne tenga conto nell'adozione dei singoli provvedimenti.

Difettano – totalmente o parzialmente - di tale recepimento i regolamenti dei Comuni di Jesolo, Campagna Lupia e Mirano.

- Come già ricordato nelle delibere n. 14/2008 e 72/2008, costituisce requisito imprescindibile della disciplina regolamentare il principio di selettività introdotto dall'art. 7 comma 6 bis del d.lgs. n. 165/2001, che stabilisce che le amministrazioni pubbliche disciplinano e rendono pubbliche, secondo i propri ordinamenti, procedure comparative per il conferimento degli incarichi di collaborazione.

Gli enti sono tenuti ad uniformarsi in sede regolamentare a tale obbligo che, oltre ai motivi anzidetti, risponde all'esigenza di rendere più concorrenziali gli assetti di mercato, e di contenere i livelli di spesa pubblica, e costituisce diretta attuazione dei principi costituzionali di buon andamento ed imparzialità dell'azione amministrativa, nonché dei principi di derivazione comunitaria di libera concorrenza, non discriminazione, parità di trattamento, e, più in generale, di sana gestione finanziaria.

Presentano a questo proposito discordanze, prevedendo la selezione come adempimento meramente facoltativo, il regolamento del Comune di Scorzé, nonché dell'Unione dei Comuni di Fossalta di Portogruaro e Teglio Veneto.

Tali enti quindi sono tenuti a prevedere procedure comparative

per la valutazione dei "curriculum" secondo criteri obiettivi, trasparenti e, di norma, predeterminati.

- L'affidamento diretto costituisce un'ipotesi eccezionale che si giustifica, ad esempio, nel caso di precedenti selezioni andate deserte - purché in tale ipotesi le condizioni previste dall'avviso di selezione originario non siano sostanzialmente modificate dall'amministrazione -, o nel caso di estrema urgenza - che però deve essere effettiva e non imputabile all'amministrazione stessa - o, infine, nel caso in cui 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 e qualificazioni dell'incaricato. In contrasto con quanto sopraesposto, il regolamento trasmesso dal Comune di Fossalta di Portogruaro contiene una deroga illegittima al principio di concorrenzialità.

- Anche in presenza di incarichi di importo esiguo, le esigenze di celerità, di semplificazione e di efficienza dell'azione amministrativa, che impongono anche di tener conto del dispendio di risorse umane e organizzative nell'espletamento delle selezioni, non costituiscono valido motivo di deroga al principio di selettività.

Ne discende che anche in caso di importi modici, tali esigenze possono consentire di soprassedere rispetto ad alcuni adempimenti formali (quali, ad esempio, la predeterminazione dei criteri di aggiudicazione), ma rimane comunque imprescindibile la valutazione di più "curriculum" o di più proposte (in linea, peraltro, con i più recenti orientamenti giurisprudenziali in materia).

Presentano irregolarità in questo senso, in quanto prevedono

ipotesi di affidamento "intuitu personae" motivate dall'importo esiguo, i regolamenti dei Comuni di Fossalta di Portogruaro e Mirano.

- Ai fini di un'effettiva concorrenzialità, occorre poi che il regime di formalità e/o di pubblicità della selezione sia adeguato, in particolare, per il conferimento di incarichi di importo elevato.

In quest'ottica, può essere considerata la possibilità di introdurre regimi differenziati a seconda delle varie soglie di importo. E' in ogni caso vietato l'artificioso frazionamento del valore dell'incarico, a fini elusivi.

Carenze in ordine ai principi sopraesposti sono state riscontrate nei regolamenti dei Comuni di Fossalta di Portogruaro, Chioggia e dell'Unione dei Comuni di Fossalta di Portogruaro e Teglio Veneto.

Il Collegio, inoltre, fa presente che:

- In sede di conferimento dei singoli incarichi l'ente deve accertare preventivamente la sussistenza di tutti i presupposti di cui all'art. 7 comma 6 e 6 bis del d.lgs. n. 165/2001, come correttamente recepiti in sede regolamentare, dandone puntuale ed esaustivo riscontro nella motivazione del provvedimento di conferimento, nell'ambito del quale il dirigente (o il responsabile del servizio di cui all'art. 109 comma 2 del TUEL) conferente deve dare conto in modo trasparente anche dell'iter logico-procedimentale che ha portato l'amministrazione all'individuazione del soggetto incaricato. Nel disciplinare d'incarico, inoltre, il compenso da corrispondere all'incaricato dovrà essere comunque proporzionato all'utilità conseguita dall'amministrazione.
- La disciplina di cui agli artt. 7, commi 6 e ss., del d. lgs. n. 165/2001 si applica a tutte le collaborazioni autonome, ad

eccezione delle fattispecie escluse dalla stessa legge (es. art. 7, comma 6 quater, del d.lgs. n. 165/2001), nonché di tutte quelle fattispecie disciplinate da normative di settore (per es., gli incarichi di progettazione o gli incarichi di difesa legale, ricadenti, rispettivamente, negli artt. 90 e ss. e nell'allegato IIB del D.Lgs 12 aprile 2006, n.163) che, per il principio di specialità, prevalgono su questa disciplina generale e di principio.

- Restano comunque ferme, in quanto dettate ai fini del coordinamento della finanza pubblica, tutte quelle specifiche restrizioni dettate di volta in volta dal legislatore ai fini del conferimento dei singoli incarichi (per esempio, l'obbligo di pubblicazione sul sito web dei provvedimenti di incarico, il parere dell'organo di revisione, ecc.), il cui contenuto non deve necessariamente essere trasfuso all'interno delle previsioni regolamentari in questione. Ove presenti, alla luce di quanto disposto dalle precedenti delibere n. 14/2008/Ind.Pr. e 72/2008/Ind. Pr., esuleranno comunque dall'esame della Sezione.
- Sulla base di quanto previsto dall'art. 3, co. 56, della legge n. 244/07 modificato dall'art. 46 del d.l. 112/08, il limite massimo di spesa per incarichi esterni deve essere indicato in sede di approvazione del bilancio preventivo o di sua variazione (si ritiene sufficiente che tale limite sia semplicemente indicato in sede di delibera per essere poi articolato tra i vari centri di responsabilità tramite il PEG, o, in mancanza di questo, tramite lo strumento ad esso equipollente) e non più in sede di regolamento sull'ordinamento degli uffici e servizi.
- Ai sensi dell'art. 3, comma 56, della legge n. 244/2007, il

conferimento di incarichi in violazione delle disposizioni regolamentari in argomento è causa di responsabilità disciplinare ed amministrativa.

- La regolamentazione degli incarichi esterni e il successivo inoltro, entro trenta giorni dall'adozione, alla competente Sezione regionale di controllo, ai sensi dell'art. 3, commi 56 e 57, della legge n. 244/2007, costituiscono adempimenti che tutti i comuni devono obbligatoriamente porre in essere prima del conferimento degli incarichi in questione.

La presente deliberazione viene inoltrata al consiglio comunale, in quanto organo di indirizzo politico amministrativo, nonché al legale rappresentante dell'ente.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, riferisce ai consigli comunali e ai Sindaci dei Comuni sopra indicati, nonché al Segretario dell'Unione dei Comuni di Fossalta di Portogruaro e Teglio Veneto affinché, ciascuno per la parte che lo riguarda, ponga in atto le necessarie azioni correttive.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio del 22 settembre 2011.

Il Relatore

F.to Riccardo Patumi

Il Presidente

F.to Enrica Del Vicario

Depositato in Segreteria il 22/09/2011

IL DIRETTORE DI SEGRETARIA

F.to Dott.ssa Raffaella Brandolese