



REPUBBLICA ITALIANA
CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giuseppe Zola	Consigliere
dott. Gianluca Braghò	Primo referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario
dott. Donato Centrone	Referendario (relatore)
dott. Francesco Sucameli	Referendario
dott. Cristiano Baldi	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario

nella camera di consiglio del 12 febbraio 2013

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

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 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;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 3, commi da 54 a 57

Visto l'art. 46 del DL. 25 giugno 2008 n. 112, convertito nella legge del 6 agosto 2008 n. 133.

Udito il relatore dott. Donato Centrone

Considerato in fatto

In data 27 agosto 2010, il Comune di Arconate ha trasmesso alla Sezione Regionale di controllo per la Lombardia la delibera di Giunta Comunale n. 63 del 07/06/2010, recante "Modifiche al vigente Regolamento comunale per affidamento di incarichi di collaborazione ad esperti esterni".

A seguito, infatti, dell'emanazione della deliberazione della Sezione n. 277/2009/REG, l'Amministrazione ha provveduto a modificare e integrare gli artt. 6 e 14 del Regolamento, precedentemente approvato con deliberazione n. 4 del 19/01/2009.

Dall'esame del predetto atto di modifica, emerge, tuttavia, che l'art. 6, comma 5, continua a permettere il conferimento diretto di incarichi, se di valore non superiore a € 10.000, a soggetti dotati dei requisiti necessari, iscritti in liste di accreditamento, formate ai sensi del successivo art. 9 del medesimo Regolamento interno. Quest'ultima norma prevede che l'Ente possa istituire una o più liste di accreditamento di esperti esterni, suddivise per settore di attività, con aggiornamento almeno biennale. Una volta formate, il responsabile del procedimento può, al fine dell'espletamento delle procedure comparative, invitare un numero di soggetti sufficienti ad assicurare un confronto competitivo (procedura non necessaria, invece, ai sensi dell'art. 6 comma 5 del regolamento interno, in caso di incarichi del valore inferiore a 10.000 euro). Per la predisposizione delle liste l'Ente emana apposito avviso pubblico (art. 9 comma 4 Regolamento interno).

Considerata, anche a seguito delle modifiche apportate, la permanente parziale difformità dell'anzidetto Regolamento dai criteri enunciati dalla Sezione con le delibere 37/2008, 224/2008 e 37/2009/INPR, oltre che nella successiva produzione giurisprudenziale, il Magistrato istruttore ha deferito la questione all'esame collegiale della Sezione.

Considerato in diritto

La legge finanziaria per il 2008 (L. 24 dicembre 2007, n. 244), nel dettare le regole alle quali gli enti locali debbono conformarsi per il conferimento di incarichi di collaborazione, di studio e di ricerca, nonché di consulenza, a soggetti estranei all'amministrazione, ha previsto la necessaria emanazione, da parte di ciascun ente locale, di norme regolamentari, da trasmettere alla competente Sezione regionale della Corte dei conti entro trenta giorni dall'adozione (obbligo esteso all'ipotesi di modifiche future ai testi già approvati).

Questa Sezione ha individuato, con le deliberazioni n. 37/2008 e 224/2008, i criteri interpretativi della normativa al fine di stabilire, nell'esame dei regolamenti pervenuti, parametri di verifica uniformi, nonché l'alveo giuridico in cui si sostanzia la funzione di controllo.

Il comma 57 dell'art. 3 della legge n. 244/2007 obbliga gli enti a trasmettere alla Corte dei conti le disposizioni regolamentari inerenti gli incarichi di collaborazione esterna, a qualunque titolo affidati. In base al dato testuale, l'efficacia delle disposizioni regolamentari non è subordinata al loro esame da parte della Corte, che non è chiamata ad effettuare un controllo preventivo di legittimità ma, nella logica di sistema, la trasmissione è da ritenere finalizzata all'esercizio delle competenze tipiche della magistratura contabile.

Al riguardo, necessario punto di partenza è la considerazione che la funzione principale delle Sezioni regionali della Corte dei conti rispetto agli enti locali è l'esercizio di un controllo di natura "collaborativa" nell'ambito del quale il legislatore, come ha riconosciuto la Corte costituzionale, è libero di assegnare qualsiasi competenza, purché vi sia un fondamento

costituzionale rinvenibile, in base ad una lettura adeguatrice, rispetto al nuovo assetto della Repubblica, delle norme originariamente dettate per lo Stato, quali gli artt. 100, 81, 97 primo comma e 28 della Costituzione (cfr. sentenza Corte cost. n. 179/2007).

In questo quadro, l'obbligo di trasmissione alla Corte dei conti di atti e documenti, da parte degli enti locali, non può essere fine a se stesso, ma deve essere finalizzato allo svolgimento di specifiche funzioni, come messo in luce dalla Sezione in più occasioni (per tutte, la deliberazione n. 11 del 26 ottobre 2006).

La trasmissione dei regolamenti deve ritenersi pertanto strumentale al loro esame e ad un'eventuale pronuncia della Sezione regionale. Questa forma di controllo è ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, dovendosi assumere a parametro delle disposizioni regolamentari lo statuto dell'ente, i limiti normativi di settore (in particolare l'art. 7 del d.lgs n. 165/2001 e l'art. 110 del d.lgs. n. 267/2000), oltre ad ogni altra disposizione legislativa che contenga indicazioni, anche di natura finanziaria, riferite a questa materia.

Fissati i parametri di raffronto, occorre verificare quali siano gli effetti del controllo.

Al riguardo va ricordato che la Corte costituzionale, ricostruendo il quadro complessivo dell'attività di controllo della Corte dei conti nei confronti degli enti locali, ha ritenuto ascrivibile al riesame di legalità e regolarità (alla stessa maniera delle verifiche previste dall'art. 1 comma 166 e seguenti della legge n. 166/2005) anche il controllo ex art. 3 comma 57 della legge n. 244/2007, che ha la caratteristica, in una prospettiva non più statica (come era il tradizionale controllo di legalità) ma dinamica, di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo all'adozione di misure correttive.

Lo strumento per raggiungere siffatto risultato, in una tipologia di controllo di natura collaborativa, può essere individuato nell'applicazione dell'iter procedurale dettato dall'art. 1 comma 168 della legge n. 266/2005 (ora abrogato dall'art. 3 comma 1 bis del d.l. n. 174/2012, convertito con legge n. 213/2013 e sostituito dal nuovo art. 148 bis del TUEL, introdotto dall'art. 3 del citato d.l. n. 174/2012), norma che prevede specifiche pronunce da indirizzare all'ente controllato, rimettendo ad esso l'adozione delle necessarie misure correttive, nonché la vigilanza sull'effettiva adozione delle misure stesse.

Con delibera n. 37/2009/INPR la Sezione ha stabilito alcuni criteri omogenei per l'esame dei regolamenti trasmessi dai Comuni in materia di affidamento di incarichi di collaborazione e consulenze. Nell'autodeterminare le linee guida per la propria attività, la Sezione ha richiamato le proprie precedenti deliberazioni nn. 37/2008 e 224/2008 ed individuato i seguenti principi:

- 1) la disciplina dettata dall'art. 3, commi da 54 a 57, della legge n. 244/2007 stabilisce l'obbligo di normazione regolamentare di limiti, criteri e modalità di affidamento degli incarichi di collaborazione, studio e ricerca, nonché di consulenza, a soggetti estranei all'amministrazione. La competenza ad adottare i regolamenti degli uffici e dei servizi appartiene alla Giunta, nel rispetto dei criteri generali stabiliti dal Consiglio (art. 48, terzo comma, e art. 42, secondo comma lett. A del T.U.E.L.);

- 2) l'art. 46 del d.l. n. 112/2008, convertito nella legge n. 133/2008, ha unificato gli incarichi di collaborazione ad alto contenuto professionale e gli incarichi di studio e consulenza, riconducendoli all'interno della tipologia generale di collaborazione autonoma, tutti caratterizzati dal grado di specifica professionalità richiesta. Questi presupposti li distinguono dalle collaborazioni "normali", il cui uso è vietato per lo svolgimento delle funzioni ordinarie dell'ente;
- 3) quanto alla locuzione "particolare e comprovata specializzazione universitaria", questa Sezione ha già chiarito, con i pareri nn. 28/2008 e 29/2008, che con essa si intende il possesso di conoscenze specialistiche equiparabile a quello che si otterrebbe con un percorso formativo di tipo universitario, basato su conoscenze specifiche inerenti il tipo di attività professionale oggetto dell'incarico. La specializzazione richiesta, per essere "comprovata", deve essere oggetto di accertamento in concreto condotto sull'esame di documentati *curricolari*. Il mero possesso formale di titoli non sempre è sufficiente a comprovare l'acquisizione delle richieste capacità professionali;
- 4) il nuovo testo dell'art. 7 del d.lgs. n. 165/2001 richiede, come presupposti di legittimità, tutti i requisiti già ritenuti dalla giurisprudenza contabile necessari per il ricorso ad incarichi di collaborazione o di studio. In particolare, quello della corrispondenza della prestazione alla competenza attribuita dall'ordinamento all'amministrazione conferente comporta che si possa ricorrere a contratti di collaborazione solo con riferimento alle attività istituzionali stabilite dalla legge, oltre che previste dal programma approvato dal Consiglio ai sensi dell'art. 42 del d.lgs n. 267/2000;
- 5) il comma 3 dell'art. 46 del d.l. 112/2008 ha eliminato l'obbligo di individuare nel regolamento il livello massimo di spesa sostenibile, prevedendo invece la fissazione del limite massimo annuale nel bilancio preventivo. È pertanto necessario accertare, in sede di conferimento, l'esistenza di un apposito stanziamento di spesa ed il rispetto del suo limite;
- 6) quanto all'oggetto delle collaborazioni autonome, si richiamano le considerazioni contenute nel punto 6 della deliberazione di questa Sezione n. 37/2008 del 4 marzo 2008 sull'inapplicabilità della disciplina a materia già autonomamente regolamentata e sulla distinzione tra incarico professionale ed appalto di servizi;
- 7) il conferimento dell'incarico deve essere preceduto da procedure selettive di natura concorsuale, adeguatamente pubblicizzate. In proposito si è posto il problema del se, ed in quali limiti, sia consentito l'affidamento diretto dell'incarico. In taluni casi, le amministrazioni fanno riferimento ai limiti previsti nel Codice dei contratti pubblici, d.lgs. n. 163/2006. Tuttavia, la materia è estranea a quella degli appalti di lavori, di beni o servizi e, pertanto, non può farsi ricorso a detti criteri. Deve invece affermarsi che il ricorso a procedure concorsuali deve essere generalizzato e che può prescindere solo in circostanze del tutto particolari, come per esempio procedura concorsuale andata deserta, unicità della prestazione sotto il profilo soggettivo, assoluta urgenza determinata dalla imprevedibile necessità della consulenza in relazione ad un termine prefissato o ad un evento eccezionale;

- 8) l'atto di incarico deve contenere tutti gli elementi costitutivi ed identificativi previsti per i contratti della Pubblica Amministrazione, in particolare: oggetto della prestazione, durata, modalità di determinazione del corrispettivo, termini di pagamento, verifiche del raggiungimento del risultato (indispensabile in ipotesi di proroga o rinnovo);
- 9) in ogni caso, tutti i presupposti che legittimano il ricorso alla collaborazione debbono trovare adeguata motivazione nelle delibere o determinazioni di incarico;
- 10) nel regolamento deve essere espressamente precisato che le società partecipate debbono osservare i principi e gli obblighi fissati in materia per gli enti cui appartengono, nonché i criteri per il controllo dell'ente locale sulla relativa osservanza.

In merito al Regolamento del Comune di Arconate

Il Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, relativo al conferimento d'incarichi a soggetti esterni, modificato dalla Giunta Comunale con delibera n. 63 del 07/06/2010, appare in linea generale rispettare il dettato normativo.

Appare necessario, tuttavia, che il Comune provveda nuovamente alla modifica degli artt. 6, comma 5, e 9, comma 1, del predetto Regolamento (già corretto in seguito all'emanazione della deliberazione della scrivente Sezione n. 277/2009/REG), in quanto si pongono solo parzialmente in linea con il disposto di legge, come interpretato dalla Sezione nelle deliberazioni esposte (si fa riferimento, in particolare, a quanto riportato in tema di adeguata pubblicità della procedura comparativa).

In particolare, l'art. 6 permette il conferimento di incarichi, del valore non superiore a € 10.000, mediante mera valutazione dei requisiti in possesso dei professionisti iscritti in predeterminate liste di accreditamento, formate ai sensi del successivo art. 9. Come invece evidenziato dalla Sezione nella citata giurisprudenza, il conferimento dell'incarico deve essere sempre preceduto da procedure comparative adeguatamente pubblicizzate (né è possibile richiamare, per analogia, la disciplina in tema di affidamento diretto, posta dal d.lgs. n. 163/2006, per gli appalti di lavori, servizi e forniture).

Si può prescindere dalla previa effettuazione di adeguate forme di pubblicità solo in circostanze particolari, come per esempio una procedura concorsuale andata deserta, l'unicità della prestazione sotto il profilo soggettivo o l'assoluta urgenza determinata dalla imprevedibile necessità della consulenza.

Di conseguenza, ove per la limitatezza dell'importo, il Comune ritenga di procedere mediante la valutazione dei requisiti e dei curriculum di professionisti preventivamente iscritti in liste di accreditamento, la formazione di queste ultime deve necessariamente essere rispettosa dei principi di adeguata pubblicità (atti a permettere una conoscenza conforme all'importanza degli incarichi da attribuire), con conseguente formazione e aggiornamento almeno annuale. Inoltre non pare possibile prescindere, anche nell'ipotesi di incarichi inferiori agli € 10.000, dall'invito di un numero congruo di concorrenti.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Lombardia:

1) accerta la non conformità del Regolamento inviato dal Comune di Arconate ai parametri normativi individuati dalla Sezione nelle delibere richiamate in premessa, relativamente a:

- obbligo di prevedere che, anche per l'affidamento di incarichi il cui compenso previsto sia inferiore a € 10.000, si debba ricorrere mediante procedure comparative adeguatamente pubblicizzate;

- obbligo di procedere alla creazione o aggiornamento delle liste di accreditamento, previste dal Regolamento interno per l'affidamento degli incarichi di minore importo, almeno annualmente;

2) invita l'Amministrazione comunale a modificare il predetto Regolamento nelle parti indicate.

Dispone che l'Amministrazione comunale trasmetta la deliberazione di modifica del regolamento, entro il termine di 30 giorni, come previsto dall'art. 3 comma 57 della LF n. 244/2007. La presente deliberazione viene inviata al Presidente del Consiglio comunale e al Sindaco del Comune di Arconate.

Il Relatore

(dr. Donato Centrone)

Il Presidente

(dr. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria

19 febbraio 2013

Il Direttore della Segreteria

(dott.ssa Daniela Parisini)