



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

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Giancarlo Astegiano	Consigliere
dott.ssa Laura De Rentiis	Primo Referendario (relatore)
dott. Donato Centrone	Primo Referendario
dott. Andrea Luberti	Primo Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario

nella camera di consiglio del 20 gennaio 2016

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, da ultimo ulteriormente modificata con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 dell'11 giugno 2008;

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

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;

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;

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;

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.

Preso visione delle disposizioni regolamentari pervenute a questa Sezione regionale di controllo della Corte dei conti relative al Comune di Credera Rubbiano (CR);

Vista l'ordinanza presidenziale del 05 gennaio 2016, con la quale è stata convocata la Sezione per la camera di consiglio del 20 gennaio 2016;

Udito il relatore dott.ssa Laura De Rentiis

FATTO

Questa Sezione in sede di esame del Regolamento per il conferimento di incarichi di studio, ricerca e consulenza a soggetti esterni all'Amministrazione, adottato dal Comune di Credera Rubbiano (CR), ai sensi dell'art. 3, commi da 54 a 57, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, approvato con Deliberazione di Giunta comunale n. 51 del 20.10.2015 ha accertato la non conformità di alcune parti dello stesso Regolamento ai parametri normativi prefissati.

In particolare la previsione regolamentare risulta non rispondente al dettato legislativo di cui all'art. 46 del D. L. n. 112/2008 riguardo alla possibilità di prescindere dal ricorso a procedure comparative per procedere all'affidamento di incarichi esterni aventi ad oggetto il rilascio di pareri legali qualora il compenso annuo complessivo netto per questi incarichi non superi l'importo di Euro 10.000,00 (art. 8, comma 1, lett. h).

Alla luce della predetta difformità del regolamento dai criteri enunciati dalla Sezione con le delibere 37/2008, 224/2008 e 37/2009/INPR, il magistrato istruttore ritiene che sussistano i presupposti per deferire la questione all'esame collegiale della Sezione.

DIRITTO

La legge finanziaria per il 2008 (l. 24 dicembre 2007, n. 244) nel dettare regole alle quali gli enti locali debbono conformarsi per il conferimento di incarichi di collaborazione,

di studio e di ricerca nonché di consulenze a soggetti estranei all'amministrazione, ha previsto la necessaria emanazione da parte di ciascun ente locale di norme regolamentari in materia, il cui testo deve essere trasmesso alla competente Sezione regionale della Corte dei conti entro trenta giorni dall'adozione, anche nell'ipotesi di modifiche future a testi già approvati.

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

I. Natura del controllo sui regolamenti ex comma 57 dell'art. 3 della l. n. 244/07

Il comma 57 dell'art. 3, della legge n. 244/2007, obbliga gli enti locali a trasmettere alla Corte dei conti in un breve termine prefissato le disposizioni regolamentari di cui si tratta. La norma in discorso non contiene alcuna previsione sulle ricadute dell'obbligo; conseguentemente, va chiarita la natura di questa forma di controllo facendo applicazione dei principi generali.

Secondo orientamento consolidato di questa Sezione, il dato testuale dell'art. 3, comma 57, della legge n. 244/2007 esclude che l'efficacia delle disposizioni regolamentari sia subordinata al loro esame da parte della Corte dei conti. Deve escludersi quindi l'effetto tipico del controllo preventivo di legittimità che, per sua natura, è integrativo dell'efficacia dell'atto. Nella logica di sistema l'obbligatoria trasmissione in termini temporali ravvicinati ad un organo di controllo esterno come la Corte dei conti va finalizzata all'esercizio di competenze desumibili dalle norme che regolano l'attività della istituzione.

Fatta questa premessa, si evidenzia che la funzione tipica delle Sezioni regionali della Corte dei conti rispetto agli enti locali è quella di esercitare un controllo di tipo "collaborativo". In particolare, la Corte costituzionale ha affermato che il legislatore è libero di assegnare alla Corte dei conti qualsiasi forma di controllo, purché questo abbia un suo fondamento costituzionale, rinvenendo, peraltro, detto fondamento in una lettura adeguata al nuovo assetto della Repubblica di 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 quest'ottica, la Sezione delle autonomie della Corte dei conti, con delibera 6/AUT/2008 del 14 marzo 2008, ha dettato 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, chiarendo che la trasmissione del regolamento deve ritenersi strumentale all'esame da parte della Sezione, in un'ottica di controllo collaborativo.

In questo quadro di rapporti istituzionali 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 funzioni (cfr. in proposito la deliberazione di questa Sezione n. 11 del 26 ottobre 2006)

La trasmissione di regolamenti deve, pertanto, ritenersi strumentale al loro esame e ad una pronuncia della Corte dei conti. Stante la natura dell'atto regolamentare, in questo caso il controllo della Corte dei conti è ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, dovendosi assumere a parametro delle disposizioni regolamentari lo statuto dell'ente, i criteri deliberati dal Consiglio, i limiti normativi di settore ed in particolare l'art. 7 del D.Lgv. n. 165/2001 e l'art. 110 del D.Lgv. n. 267/2000. Va ricordato che le norme da ultimo richiamate hanno un particolare valore perché hanno positivizzato principi affermati da una giurisprudenza ormai univoca quali presupposti essenziali per il ricorso agli incarichi esterni; essi costituiscono regole di organizzazione non derogabili da disposizioni regolamentari ed in gran parte neppure da norme di rango superiore in quanto trovino fondamento in principi costituzionali.

II. Effetti del controllo sul regolamento per l'affidamento di incarichi esterni.

Fissati i parametri di raffronto per le verifiche demandate alla Corte dei conti, si debbono stabilire 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 che anche il riesame di legalità e regolarità - a cui si ascrivono le verifiche previste dall'art. 1, comma 166 e seguenti, della legge n. 166/2005 per accertare il raggiungimento degli obiettivi del Patto di stabilità e degli equilibri finanziari, così come il controllo ex art. 3, comma 57, della legge n. 244/2007- va effettuato in una prospettiva non più statica (come era il tradizionale controllo di legalità regolarità), ma dinamica per consentire all'ente destinatario del controllo di adottare misure correttive conformi ai parametri normativi individuati in sede di riesame.

Strumento per raggiungere siffatto risultato in una tipologia di controllo di natura collaborativa può essere individuato nell'applicazione dei principi e dell'iter procedurale dettati dall'art. 1, comma 168, della legge n. 266/2005, norma che prevede specifiche pronunce da indirizzare all'ente controllato, rimettendo ad esso l'adozione delle necessarie misure correttive nonché la vigilanza sulla effettiva adozione delle misure stesse.

Si aggiunga che l'esame della Corte sulle norme regolamentari riguarda solo detta materia e non va perciò estesa ad altre norme, anche nella ipotesi nella quale l'ente trasmetta l'intero regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi.

III. Parametri normativi che conformano il controllo sui regolamenti *de quibus*.

Con delibera n.37/2009/INPR la Sezione ha stabilito alcuni criteri omogenei per l'esame dei regolamenti e delle delibere a carattere generale trasmesse dai Comuni in materia di affidamento di incarichi di collaborazione e di consulenze.

Nell'autodeterminare le linee guida per la propria attività, la Sezione ha richiamato le proprie precedenti deliberazioni nn. 37/2008 e 224/2008, in relazione alle quali individua i seguenti principi:

La disciplina dettata dall'art. 3, commi da 55 a 57, della legge 244/2007 stabilisce l'obbligo di normazione regolamentare dei limiti, criteri modalità di affidamento degli incarichi di collaborazione, studio e ricerca nonché di consulenza a soggetti estranei all'amministrazione. La competenza ad adottare regolamenti degli uffici e dei servizi appartiene alla Giunta nel rispetto dei criteri generali stabiliti dal Consiglio (art. 48, terzo comma, ed 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 unifica gli incarichi di collaborazione ad alto contenuto professionale e gli incarichi di studio e consulenza, riconducendoli all'interno della tipologia generale di collaborazione autonoma (da conferire perciò con contratti di lavoro autonomo) tutti caratterizzati dal grado di specifica professionalità richiesta. Questo tipo di collaborazione è diverso 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, peraltro, su conoscenze specifiche inerenti al tipo di attività professionale oggetto dell'incarico. Inoltre la specializzazione richiesta, per essere "comprovata" deve essere oggetto di accertamento in concreto condotto sull'esame di documentati curricula. Il mero possesso formale di titoli non sempre è necessario o sufficiente a comprovare l'acquisizione delle richieste capacità professionali.

4) Il nuovo testo dell'art. 7 del D.L. n. 165/2001, introdotto con l'art. 46 del D.L. n. 112/2008 convertito nella l. n. 133/2008, qualifica poi 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, il requisito della corrispondenza della prestazione alla competenza attribuita dall'ordinamento all'amministrazione conferente è determinato dal poter ricorrere a contratti di collaborazione autonoma solo con riferimento alle attività istituzionali stabilite dalla legge o previste dal programma approvate dal Consiglio dell'ente locale ai sensi dell'art. 42 del D. Lgs. 267/2000.

5) 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 nuova disciplina a materia già autonomamente regolamentata e sulla distinzione tra incarico professionale ed appalto di servizi.

6) Il conferimento dell'incarico deve essere preceduto da procedure selettive di natura comparativa ed adeguatamente pubblicizzata. Si è posto il problema del se ed in quali limiti sia consentito l'affidamento diretto dell'incarico senza ricorrere a procedure concorsuali, in taluni casi facendo riferimento ai limiti previsti nel codice degli appalti pubblici. Come già detto la materia è del tutto estranea a quella degli appalti di lavori, di beni o servizi, pertanto non può farsi ricorso neppure per analogia a detti criteri. Deve invece affermarsi che il ricorso a procedure comparative deve essere generalizzato e che

da esse può prescindere solo in circostanze del tutto particolari, e cioè: 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.

Così, anche recentemente, la Corte dei Conti in sede di controllo ha ribadito che anche gli incarichi di consulenza legale “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” (C. Conti, sez. contr. Emilia Romagna, delib. n. 145/2015/REG del 18 novembre 2015).

7) L'atto di incarico deve contenere tutti gli elementi costitutivi ed identificativi previsti per i contratti della Pubblica Amministrazione ed in particolare oggetto della prestazione, durata dell'incarico, modalità di determinazione del corrispettivo e del suo pagamento, ipotesi di recesso, verifiche del raggiungimento del risultato. Quest'ultima verifica è peraltro indispensabile in ipotesi di proroga o rinnovo dell'incarico.

8) In ogni caso tutti i presupposti che legittimano il ricorso alla collaborazione debbono trovare adeguata motivazione nelle delibere di incarico.

9) Infine, l'art. 15 del d.lgs. n. 33 del 14 marzo 2013 (c.d. “decreto trasparenza”) nel disciplinare 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 consulenza (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).

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).

Nel caso in esame, il regolamento trasmesso dal Comune di Credera Rubbiano, non si pone in linea con i criteri stabiliti dalle delibere di questa Sezione n. 37/2008, n. 224/2008 e n. 37/2009/IPNR quanto all'inclusione nei casi di affidamento diretto dell'incarico di collaborazione autonoma dell'ipotesi in cui l'incarico per il rilascio di pareri legati per casistiche di particolare complessità, in assenza di una struttura legale interna, preveda un compenso entro una determinata soglia, con conseguente possibilità di pretermissione della necessaria procedura comparativa. Ebbene, è utile ricordare che

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.

P.Q.M.

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

1) Accerta la non conformità del regolamento inviato ai parametri normativi individuati da questa Sezione nelle delibere richiamate in premessa, relativamente alla mancata previsione che il conferimento dell'incarico debba essere comunque preceduto da procedure comparative ed adeguatamente pubblicizzato, senza distinzione tra soglie d'importo dell'affidamento;

2) Invita l'amministrazione comunale a modificare il predetto regolamento nelle parti indicate;

3) Dispone che la presente deliberazione sia trasmessa al Presidente del Consiglio comunale e al Sindaco del comune di Credera Rubbiano al fine di procedere alle necessarie modifiche del regolamento.

4) Dispone che l'amministrazione comunale trasmetta entro il termine di legge di 30 giorni dalla delibera di modifica, il nuovo regolamento aggiornato.

Così deliberato nella Camera di consiglio il 20 gennaio 2016.

Il Relatore
(Laura De Rentis)

Il Presidente
(Simonetta Rosa)

Depositata in Segreteria
Il 21 gennaio 2016
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)