



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Marco Pieroni	presidente
dott. Massimo Romano	consigliere
dott. Paolo Romano	consigliere
dott. Alberto Stancanelli	consigliere
dott. Tiziano Tessaro	consigliere
dott. Federico Lorenzini	primo referendario (relatore)

Adunanza del 05 aprile 2019

Comune di Rimini (RN) – Delibera sul regolamento per l'affidamento di incarichi professionali 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 11 ottobre 2018 a questa Sezione regionale di controllo della Corte dei conti

relative al Comune di RIMINI (RN);

Vista l'ordinanza n. 12 del 3 aprile 2019, con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

Udito il relatore;

Considerato in fatto

La Sezione ha proceduto all'esame della disciplina contenuta nell'estratto regolamentare in materia di incarichi professionali esterni, adottato dal COMUNE DI RIMINI con delibera di Giunta comunale n. 222 del 31 luglio 2018 (e trasmesso in data 11 ottobre 2018 in via telematica, mediante l'applicativo Con.Te.), allo scopo di modificare la disciplina regolamentare, aggiornandola alle vigenti disposizioni di legge e di adeguare, in particolare, la disciplina relativa agli incarichi di patrocinio e di consulenza legale alle disposizioni dettate dal d. lgs. 18 aprile 2016, n. 50, eliminando ogni riferimento alla possibilità di conferimento in via diretta e fiduciaria degli incarichi predetti.

Ritenuto in diritto

L'art. 15 del d.lgs. n. 33 del 14 marzo 2013 (c.d. "decreto trasparenza"), nel riformare 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, svolgimento di attività professionali, nonché 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.

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).

In particolare viene disciplinato l'affidamento degli incarichi esterni da parte degli enti locali, che può avvenire solo nell'ambito di un programma approvato dal Consiglio, ai sensi dell'articolo 42, lett. b, del Tuel.

Nel regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, 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'eventuale affidamento effettuato in violazione del regolamento costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale.

Le disposizioni regolamentari si devono poi conformare al contenuto delle pronunce della Sezione di controllo della Corte dei conti da cui vengono esaminate una volta trasmesse; alla delibera deve seguire, pertanto, da parte dell'ente destinatario, l'adozione di misure correttive necessarie. In proposito, la Sezione delle autonomie, 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.

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*".

Tanto premesso, si esamina l'estratto regolamentare in materia di incarichi professionali esterni adottato dal **COMUNE DI RIMINI** esprimendo le considerazioni che seguono.

1. La Sezione prende atto delle modifiche apportate con riguardo alla soppressione dell'art. 68, comma 2 lett. a) (che escludeva dalla disciplina regolamentare gli incarichi di patrocinio legale e difesa e quelli inerenti ad attività notarili rimettendoli a scelta prettamente fiduciaria), ritenendo corretta l'impostazione adottata. Infatti questa Sezione - 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 più volte confermato l'inquadramento degli incarichi sopradescritti come appalto di servizi, sottolineando l'impossibilità di considerare le scelte dell'amministrazione come connotate da carattere fiduciario ed evidenziando la necessità che venga assicurata una procedura comparativa idonea a consentire la partecipazione di tutti gli aventi diritto.

La Sezione rileva inoltre le seguenti criticità.

2. La disciplina regolamentare all'art. 68, comma 2 lett. f) presenta un caso di esclusione che deve essere espunto:

- *"le forme di relazioni tra amministrazione e singole persone fisiche, fondate su rapporti di volontariato individuale, regolati dalle leggi statali e regionali in materia, nonché da eventuali atti normativi in materia"*, previsione che si pone in contrasto con l'interpretazione consolidata per cui *"... 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"* (cfr. deliberazione di questa Sezione n.134/2017/REG).

3. Per quanto riguarda l'art. 74 del regolamento (riguardante criteri e modalità di affidamento), la disciplina si pone in contrasto con i principi di imparzialità, pubblicità e concorrenza, lì ove dispone che:

- *"Previa pubblicazione di un apposito avviso ... il Comune può istituire liste di accreditamento di esperti esterni, dotati di requisiti professionali e di esperienza prestabiliti, eventualmente suddivise per settore di attività, alle quali attingere per incarichi di valore non superiore a 20.000 euro netti. La graduatoria di merito approvata dal dirigente può essere utilizzata, fino ad esaurimento, per l'affidamento di ulteriori incarichi similari entro due anni dalla sua pubblicazione"* (comma 8). In proposito si ribadisce che manca la previsione di una procedura comparativa mediante emissione di avviso pubblico rivolto, per ciascun affidamento, alla generalità degli interessati.

Si richiama il Comune di Rimini ad adottare le misure correttive del caso, sul punto rilevando che la predetta disposizione regolamentare, riguardante l'istituzione di liste di accreditamento, già presente in precedenti regolamenti per il conferimento di incarichi esterni emanati nel 2009 e nel 2012, è stato oggetto di puntuale censura da parte di questa Sezione, con deliberazioni n. 469/2012/REG del 14 novembre 2012 e n. 64/2013/REG del 15 febbraio 2013.

4. Inoltre, il testo regolamentare all'esame va emendato all'art. 76 (riguardante il conferimento di incarichi in via diretta), poiché si pone in contrasto con i principi di imparzialità, pubblicità e concorrenza laddove

stabilisce che l'ente può conferire incarichi in via diretta:

- "a) quando, a seguito di svolgimento di precedente procedura comparativa, per qualsiasi motivo, l'individuazione dell'incaricato non abbia avuto luogo, purchè non siano modificate le condizioni dell'iniziale proposta di incarico", dovendosi puntualizzare l'ambito dell'esclusione dal ricorso alla procedura comparativa, ammissibile nella sola ipotesi in cui la gara, regolarmente pubblicizzata, sia andata deserta;

- "b) per prestazioni specialistiche non comparabili, in quanto strettamente connesse alle abilità del prestatore d'opera o a sue particolari elaborazioni o interpretazioni", essendo, in particolare, possibile prevedere l'affidamento diretto solo laddove le prestazioni specialistiche siano incomparabili quanto alla natura dell'attività richiesta, non anche per incomparabilità connesse al prestatore d'opera. Inoltre, il Collegio sul punto osserva che l'art. 7 comma 6 del d. lgs. n. 165 del 2001 ha portata generale: ne discende che, per poter legittimamente mantenere la previsione da ultimo descritta, non è sufficiente che l'oggetto della prestazione non renda possibile forme di comparazione, ma occorre altresì specificare "purché l'Ente dimostri di avere la necessità di acquisire tale prestazione";

- "c) per prestazioni da rendersi da soggetti che operino nel campo dell'arte, dello spettacolo, della cultura, dello sport o dei mestieri artigianali", essendo in particolare, da circoscriversi l'eccezione relativa alle prestazioni di natura culturale, nel rispetto della previsione di cui al d. lgs. n. 165/2001, art. 7, comma 6, laddove si richiamano solo i "soggetti che operino nel campo dell'arte, dello spettacolo, dei mestieri artigianali";

- "g) quando vi sia necessità di avvalersi di prestazioni altamente qualificate per la realizzazione di progetti ed iniziative finanziati dall'Unione Europea o da soggetti pubblici per i quali le scadenze previste per la realizzazione delle attività non permettano di effettuare procedure selettive per l'individuazione degli incaricati": per poter mantenere legittimamente tale previsione occorrerebbe specificare "purché l'urgenza non derivi da comportamenti dell'ente".

5. L'art. 79 del testo all'esame, riguardante "Condizioni per l'esecuzione degli incarichi e per l'erogazione dei compensi agli incaricati", deve essere correttamente integrato con riferimento agli adempimenti previsti dal d. lgs. n. 33/2013 ed, in particolare, dal citato art. 15 che ha disciplinato una serie di obblighi di pubblicazione, trasparenza e diffusione di informazioni riguardanti gli atti di incarico stabilendo, al comma 4, 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".

6. Inoltre, con riferimento all'art. 69 riguardante le "Definizioni", laddove al comma 1, lett. c) la disciplina rinvia ai contratti di collaborazione coordinata e continuativa (Co.Co.Co), è necessario emendare il testo regolamentare per renderlo coerente alle modifiche normative apportate all'art. 7 del d. lgs. n. 165/2001, dagli artt. 5 e 22, comma 8, d.lgs. n. 75/2017, espungendo dal testo ogni rinvio ai c.d. Co.Co.Co, che non sono più ammissibili nel quadro normativo vigente.

7. Infine, deve rilevarsi che ai sensi dell'articolo 3, comma 57 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, la trasmissione per estratto alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti competente per territorio delle disposizioni regolamentari in materia di incarichi professionali esterni, deve avvenire entro trenta giorni dalla loro adozione; nella fattispecie, l'Amministrazione comunale ha assunto il regolamento all'esame in data 31 luglio 2018 e ha trasmesso l'atto solo in data 11 ottobre 2018, oltre i 30 giorni previsti.

In conclusione, presa visione delle disposizioni regolamentari pervenute per estratto a questa Sezione, esaminata la normativa vigente, il Collegio

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa - mediante posta elettronica certificata al Consiglio comunale, al Sindaco del Comune di RIMINI, oltre che, in via telematica, mediante l'applicativo Con.Te - 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 5 aprile 2019.

Il presidente
f.to (Marco Pieroni)

Il relatore
f.to (Federico Lorenzini)

Depositata in segreteria in data 5 aprile 2019

Il direttore di segreteria
f.to (Rossella Broccoli)