



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Marcovalerio Pozzato

Presidente

dott. Tiziano Tessaro

Consigliere (relatore)

dott. Marco Scognamiglio

Primo Referendario

dott.ssa Ilaria Pais Greco

Referendario (relatore)

Adunanza del 9 marzo 2023

Relazione sul controllo, ai sensi dell'art. 1, c. 173, della L. 23 dicembre 2005, n. 266, sugli atti di spesa relativi a incarichi di consulenza

conferiti dalle pubbliche amministrazioni dell'Emilia-Romagna pervenuti alla Sezione nel 2022

Visto l'art. 100, c. 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 L. 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Visto il D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267;

Visto l'art. 7 del D. Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, come modificato e integrato dalla L. 18 giugno 2009, n. 69, e dal D. Lgs. 25 maggio 2017, n. 75;

Vista la L. 5 giugno 2003, n. 131;

Visto l'art. 1, c. 173, della L. 22 dicembre 2005, n. 266;

Vista l'art. 3, c. 54, 55, 56 e 57, della L. 24 dicembre 2007, n. 244,

Visto l'art. 46 del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni nella L. 6 agosto 2008, n. 133;

Visto l'art. 6 del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni nella L. 30 luglio 2010, n. 122;

Visto l'art. 57, comma 2, del D.L. 26 ottobre 2019, n. 124, convertito nella L. 19 dicembre 2019, n. 157;

Visto il D. Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, "Codice dei contratti pubblici", come modificato e integrato dal D.L. 18 aprile 2019, n. 32, convertito con modificazioni nella legge 14 giugno 2019, n. 55;

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

Vista la propria deliberazione n. 11/2022/INPR adottata nelle adunanze del 21 dicembre 2021 e del 26 gennaio 2022, con la quale è stato approvato il programma di controllo per l'anno 2022 e che include, tra l'altro, l'attività di *"Controllo ex art. 1, co. 173, della l. n. 266/2005 sugli atti di spesa relativi a incarichi di consulenza pervenuti nel 2022"*;

Considerato che, nell'ambito del controllo svolto sui singoli atti di consulenza pervenuti, la Sezione ha provveduto altresì all'esame dei regolamenti in materia di incarichi professionali esterni adottati dagli enti, pronunciandosi in merito alle disposizioni regolamentari ritenute non conformi ai presupposti e alle procedure di legge;

Richiamate, pertanto, le delibere n. 68, 69, 70, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 117, 118, 119, 125, 139, 140, 193, 194/2022/VSG, adottate dalla Sezione nell'esercizio del controllo successivo sulla gestione svolto ai sensi del citato art. 1, c. 173, della L. 23 dicembre 2005, n. 266;

Vista la propria deliberazione n. 195/2022/INPR con la quale la Sezione ha approvato il programma di lavoro per il 2023;

Vista l'ordinanza presidenziale con la quale la Sezione è stata convocata per l'odierna la camera di consiglio;

Uditi i relatori, Consigliere Tiziano Tessaro e Referendario Ilaria Pais Greco,

DELIBERA

di approvare l'unita relazione sul controllo svolto, ai sensi dell'art. 1, comma 173, della L. 22 dicembre 2005, n. 266, sugli atti di spesa relativi a incarichi di consulenza conferiti dalle pubbliche amministrazioni dell'Emilia-Romagna, pervenuti alla Sezione nel 2022.

DISPONE

- che la deliberazione sia pubblicata sul sito istituzionale della Corte dei conti;

- che copia della presente deliberazione sia trasmessa, mediante posta elettronica certificata, alle amministrazioni pubbliche aventi sede in Emilia-Romagna, affinché tengano conto di quanto rilevato ai fini dei loro adempimenti in materia, in particolare:

- a) al Presidente della Giunta della Regione;
- b) ai Sindaci dei Comuni;
- c) al Sindaco della Città metropolitana, ai Presidenti delle Province;
- d) al Presidente delle Unioni di Comuni;
- e) al Presidente del Consiglio delle autonomie locali;
- f) ai Direttori delle Aziende sanitarie e delle Aziende ospedaliere della regione Emilia-Romagna e al Direttore dell'IRCCS Rizzoli di Bologna (istituto di ricovero e cura a carattere scientifico);
- g) ai Rettori delle Università degli studi;
- h) ai Presidenti delle Camere di Commercio, Industria, Artigianato;
- i) a tutti i restanti organi di vertice delle amministrazioni pubbliche in indirizzo, con invito a darne ampia diffusione presso gli enti strumentali nonché ai Revisori dei conti dei predetti enti.

- che l'originale resti depositato presso la segreteria di questa Sezione regionale di controllo.

Così deliberato in Bologna, nella Camera di consiglio del 9 marzo 2023.

Il Presidente
Marcovalerio Pozzato
(firmato digitalmente)

Il Relatore
Tiziano Tessaro
(firmato digitalmente)

Il Relatore
Ilaria Pais Greco
(firmato digitalmente)

Depositata in Segreteria in data 16 marzo 2023

Il Funzionario preposto
Roberto Iovinelli
(firmato digitalmente)

Relazione sul controllo svolto, ai sensi dell'art. 1, comma 173, della L. 23 dicembre 2005 n. 266, sugli atti di spesa relativi a incarichi di consulenza conferiti dalle pubbliche amministrazioni dell'Emilia-Romagna e pervenuti alla Sezione nel 2022.

La Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, nel corso del 2022, ha adottato 18 deliberazioni nell'esercizio del controllo successivo sulla gestione ai sensi dell'art. 1, comma 173, della L. 23 dicembre 2005, n. 266.

Il perimetro dell'analisi ha riguardato gli atti di conferimento di incarichi di consulenza a soggetti esterni, pervenuti a questa Sezione nell'ambito della più ampia serie di atti soggetti a trasmissione obbligatoria in base al citato art. 1, c. 173, della legge finanziaria 2006.

Deve premettersi che in materia di incarichi conferiti a soggetti esterni, spetta alle Sezioni regionali una duplice forma di controllo che si inquadra espressamente nell'ambito delle funzioni attribuite alla Corte dei conti dall'art. 7, c. 7, della L. 5 giugno 2003, n. 131, il quale attribuisce alle Sezioni regionali la verifica, nel rispetto della natura collaborativa del controllo sulla gestione, del perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi statali o regionali di principio o di programma nonché della sana gestione finanziaria degli enti locali e del funzionamento dei controlli interni.

Un primo tipo di controllo condotto dalla Sezione concerne i regolamenti degli enti locali per il conferimento di incarichi a soggetti estranei alla pubblica amministrazione, per il cui esame gli enti sono tenuti all'invio alla Sezione regionale dei relativi testi normativi entro trenta giorni dalla loro adozione (art. 3, c. 56 e 57, L. 24 dicembre 2007, n. 244, come sostituito dall'art. 46, c. 3, del D.L. 25 giugno 2008, n. 112).

L'obbligo di trasmissione, in forza del riferimento esplicito operato dalla legge (art. 3, c. 56, della L. n. 244/2007) al regolamento di cui all'articolo 89 del T.U.E.L., è previsto unicamente a carico degli enti locali. Tuttavia, per consolidata giurisprudenza della Corte, ciò non preclude il controllo sui regolamenti adottati da enti e amministrazioni diverse da quelle previste dall'art. 2 del T.U.E.L. (Sez. contr. Emilia-Romagna del. n. 122/2015/PARI; Sez. contr. Piemonte, del. n. 55/2021).

Pertanto, anche in sede di analisi degli incarichi trasmessi ai sensi dell'art. 1, c. 173, della legge finanziaria 2006, può essere azionato il controllo sulle disposizioni regolamentari approvate dall'ente ai fini del conferimento di incarichi di collaborazione a soggetti esterni.

Tale controllo, in ogni caso, non incide sull'efficacia dell'atto ma è ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità in quanto finalizzato al confronto tra il regolamento adottato dall'ente e i parametri normativi di settore dettati in particolare dall'art. 7 del D. Lgs. 30 marzo 2001 n. 165 e, all'esito dello stesso, a una eventuale pronuncia di non conformità delle norme regolamentari alla normativa di rango superiore e ai consolidati principi giurisprudenziali, che induca l'ente all'adozione di effettive misure correttive.

Un secondo tipo di controllo concerne, d'altro canto, gli atti puntuali di spesa relativi a incarichi conferiti a soggetti esterni dalle pubbliche amministrazioni, rientranti, ai sensi dell'art. 1, c. 173, della legge finanziaria 2006, tra gli atti di spesa che devono essere trasmessi alla competente Sezione della Corte dei conti per l'esercizio del controllo successivo sulla gestione.

Questa Sezione regionale di controllo è di recente intervenuta sulla materia degli incarichi esterni (fra cui rientrano gli atti di consulenza) con deliberazione n. 241/2021/INPR del 16 novembre 2021, dettando "*Linee guida riguardanti incarichi di collaborazione, consulenza, studio e ricerca, ai fini dell'adempimento di cui all'art. 1, comma 173 della l. n. 266/2005*" con le quali si è inteso fornire alle pubbliche amministrazioni una rilettura complessiva della disciplina in argomento, in un'ottica collaborativa e nell'ambito di una materia in continua evoluzione (il citato art. 1, c. 173, è infatti norma vigente ma risalente, la cui lettura esige pertanto costante raffronto interpretativo con il panorama normativo e giurisprudenziale *medio tempore* intervenuto).

La Sezione, nel dettare le linee guida, ha fornito chiarimenti agli enti, specie con riguardo alla distinzione tra incarichi esterni e appalti di servizi da un lato e incarichi esterni e rapporto di pubblico impiego dall'altro.

Sono state, altresì, fornite aggiornate indicazioni operative agli enti pubblici in ambito di competenza, volte a garantire, da un lato, la correttezza degli adempimenti procedurali di trasmissione alla Sezione regionale e, dall'altro, lo snellimento degli adempimenti organizzativi in passato fissati dalla medesima Sezione per le amministrazioni pubbliche.

Con la citata delibera la Sezione, in particolare, ha chiarito l'ambito del controllo sulla gestione spettante alla Corte dei conti in riferimento alla porzione di azione amministrativa posta in essere dall'ente pubblico e rappresentata dal conferimento di incarichi esterni. A tal fine è stato ribadito quali sono le tipologie di incarichi per i quali sussiste obbligo di rimessione al controllo della Sezione, riferibili - in considerazione del

rinvio operato dal citato art. 1, c. 173, all'art. 1, c. 9, della medesima legge - a "*studi ed incarichi di consulenza conferiti a soggetti estranei all'amministrazione*", il cui *ubi consistam* è di essere affidati al fine di acquisire i risultati di uno studio e le soluzioni ai problemi prospettati ovvero pareri da esperti per acquisire un giudizio finale idoneo a orientare l'azione dell'amministrazione, secondo i chiarimenti forniti dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti nella delibera n. 6/2005.

Proseguendo nel merito dell'attività svolta nel 2022 ai fini del controllo in oggetto, si espone quanto segue.

Gli atti relativi a incarichi di consulenza trasmessi nel corso del 2022 da parte degli enti dell'Emilia-Romagna sono stati esaminati ai fini della verifica del rispetto dei presupposti dettati dalla normativa vigente, così come interpretata dalla giurisprudenza contabile.

Precisamente, la Sezione ha svolto l'esame degli atti di consulenza selezionati mediante note istruttorie rivolte alle pubbliche amministrazioni interessate, alle quali sono state indirizzate, a seguito dell'esame degli atti di consulenza dalle stesse trasmessi, specifiche richieste di integrazione documentale a supporto delle analisi da svolgere e talvolta anche di chiarimenti. Inoltre, al fine di una compiuta disamina, è stata chiesta anche copia del vigente regolamento dell'ente per l'affidamento di incarichi esterni.

I principali rilievi formulati (delibere 68, 69, 70, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 117, 118, 119, 125, 139 e 140/2022/VSG) in esito alle istruttorie condotte hanno riguardato:

- mancata dimostrazione documentale del previo accertamento dell'effettiva impossibilità, non solo soggettiva ma anche oggettiva, di utilizzo di personale dipendente in grado di assicurare la medesima prestazione, che costituisce invece un *prius* logico della procedura di cui, secondo la giurisprudenza contabile, si deve dare esplicitamente e adeguatamente conto nella motivazione del provvedimento, anche con richiami ad altri atti o determinazioni, senza possibilità, come da principi generali, di integrazione postuma della motivazione stessa (Sez. contr. Toscana, del. n. 27/2018/VSGC; Sez. giur. Lazio, del. n. 124/2017; Sez. riun. contr., del. n. 6/CONTR/2005);
- mancata adozione di procedura comparativa pubblica, necessaria al fine di assicurare il rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità e parità di condizioni nei confronti dei soggetti esterni interessati a collaborare con la

pubblica amministrazione e alla quale è possibile derogare solo in ipotesi eccezionali da motivare adeguatamente e rappresentate da condizioni di carattere oggettivo, individuate dalla giurisprudenza contabile in casi di procedura concorsuale andata deserta, unicità della prestazione sotto il profilo soggettivo, assoluta urgenza determinata dalla imprevedibile necessità della consulenza in relazione a un termine prefissato o ad un evento eccezionale (*ex multis* Sez. contr. Piemonte, del. n. 55/2021, 24/2019 e 122/2014);

- non adeguata pubblicità dell'avviso di selezione, difformemente dalle indicazioni fornite sul punto dalla consolidata giurisprudenza contabile secondo la quale, affinché l'avviso sia adeguatamente pubblicizzato, è necessario che resti pubblicato per un congruo periodo di tempo sul sito web istituzionale dell'ente, non inferiore comunque a 15 giorni (Sez. contr. Emilia-Romagna, del. 211/2013/REG);
- mancanza, a corredo dell'atto di conferimento adottato, del parere reso dal collegio dei revisori che l'amministrazione avrebbe dovuto assumere ai sensi dall'art. 1, c. 42, della L. 30 dicembre 2004 n. 311, norma ritenuta dalla Sezione delle autonomie (del. n. 4/2006) implicitamente abrogata dalla legge finanziaria del 2006 ma la cui vigenza è stata successivamente acclarata dalla giurisprudenza contabile (Sez. contr. Emilia-Romagna, del. n. 95/2017/REG; Sez. contr. Toscana, del. n. 6/2020/VSG), in quanto non esplicitamente abrogata e non incompatibile con la nuova disciplina (finalizzata al contenimento delle spese correnti) dettata in materia di incarichi e spese per mostre, convegni e di rappresentanza, che impone tetti di spesa e la trasmissione degli atti alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

Pertanto, permane l'obbligo di preventivo assoggettamento dell'atto al collegio dei revisori dei conti in qualità di organo di controllo interno dell'ente, con la conseguenza che l'affidamento di incarichi realizzato in assenza del previo parere "*costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale*" (art. 1, c. 42, cit.);

- indicazione in modo approssimativo della durata dell'incarico in contrasto con l'art. 7, comma 6, lett. d) del D. Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, che stabilisce espressamente la preventiva determinazione di "*durata, oggetto e compenso della collaborazione*", normando così il contenuto minimo degli incarichi allo scopo di limitare la discrezionalità dell'ente conferente e di

evitare situazioni di illiceità che, nel caso di mancata predeterminazione della durata, si potrebbero verificare qualora l'incarico si protrasse nel tempo in aperto contrasto con il principio di temporaneità dello stesso.

La giurisprudenza contabile, in merito, ha posto in risalto la necessità di *"non genericità o indeterminatezza"* dell'incarico, il quale deve essere formalizzato mediante la stipula di un disciplinare, inteso come atto contrattuale, in cui siano specificati i contenuti e gli obblighi per la sua esecuzione da parte del soggetto incaricato e in particolare: la tipologia, l'oggetto della prestazione, la durata dell'incarico, che deve avere carattere temporaneo e predeterminato sin dal provvedimento di conferimento, il corrispettivo nonché le modalità di esecuzione e di adempimento della prestazione (Sez. contr. Toscana, del. n. 10/2009/REG).

La predeterminazione della durata dell'incarico, nello specifico, è stata espressamente ritenuta dalla giurisprudenza quale parametro in base al quale è possibile verificare il rispetto del presupposto di legittimità dell'incarico rappresentato dal carattere di temporaneità; è stato infatti rimarcato che *"dal requisito della 'eccezionalità' del ricorso ad apporti esterni deriva, quale corollario, quello della temporaneità e, dunque, della limitatezza e determinatezza dell'incarico, la cui durata deve essere perciò determinata e temporalmente limitata, come del resto è espressamente disposto dal più volte citato art. 7, comma 6, d.lgs. n.165/2001"* (Sez. contr. Toscana, del. n. 27/2018/VSGC).

- eccessiva durata dell'incarico in contrasto con il presupposto della necessaria temporaneità che deve connotare tutti gli incarichi esterni e che è dettato dalla straordinarietà ed eccezionalità delle esigenze da soddisfare rispetto alle ordinarie funzioni dell'ufficio, tenuto conto che sul punto la giurisprudenza di questa Corte è costante nell'interpretare rigorosamente i limiti legali in materia di collaborazioni esterne, richiamando le amministrazioni a valutare attentamente il carattere delle esigenze a cui devono far fronte ed evidenziando, ove queste si rivelino perduranti, l'onere in capo all'amministrazione stessa di trovare idonee soluzioni, in termini di programmazione dei fabbisogni di personale nonché di aggiornamento e formazione dei profili professionali interni, proprio al fine di fare ricorso ai contratti di collaborazione esclusivamente per esigenze temporanee ed eccezionali (Sez. centr. contr. legitt., del. n. SCCLEG/7/2014/PREV, del. n. 3/2014/PREV);

- proroga dell'incarico in deroga ai divieti posti dalla normativa atteso che il legislatore ammette il ricorso a tale istituto (art. 7, c. 6, lett. c, D. Lgs 30 marzo 2001, n. 165) al solo fine di completare il progetto e per ritardi non imputabili al collaboratore, ferma restando la misura del compenso pattuito in sede di affidamento dell'incarico, e la giurisprudenza contabile censura espressamente il reiterato affidamento dello stesso incarico senza soluzione di continuità rispetto al rapporto precedente in quanto comunque pregiudica la specificità e temporaneità dell'incarico e di fatto contrasta con il divieto legislativo di rinnovo e proroga al di fuori dei limiti considerati (Sez. contr. Toscana, del. n. 6/2020/VSG).

La Sezione, in concomitanza della verifica di legittimità dei singoli atti di consulenza trasmessi, ha esaminato altresì il contenuto dei regolamenti in materia di incarichi professionali esterni adottati dagli enti, pronunciandosi in merito alle disposizioni ritenute non conformi ai presupposti e alle procedure di legge e, in tali ultime circostanze, invitando gli stessi ad apportare modifiche ai propri atti normativi secondari per adeguarli ai rilievi formulati.

Tra i principali rilievi formulati:

- presenza, nei regolamenti, di riferimenti ai rapporti di collaborazione coordinata e continuativa non più ammissibili nel quadro normativo vigente, stante il tenore del dell'art. 7, c. 5 bis, D. Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, per il quale *"È fatto divieto alle amministrazioni pubbliche di stipulare contratti di collaborazione che si concretano in prestazioni di lavoro esclusivamente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione siano organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro. I contratti posti in essere in violazione del presente comma sono nulli e determinano responsabilità erariale"*;
- mancanza di disposizioni regolamentari in merito alle modalità di accertamento preliminare dell'impossibilità di utilizzare risorse disponibili all'interno dell'amministrazione che, per contro, devono essere indicate per evidenti ragioni di obiettività e trasparenza;
- necessità che i regolamenti rechino una più accurata disciplina in merito all'espletamento della procedura comparativa per l'assegnazione degli incarichi esterni, basata sulla valutazione dei *curricula* e delle competenze professionali con criteri predeterminati nell'avviso pubblico, certi e

trasparenti, in applicazione dei principi di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa sanciti dall'art. 97 della Costituzione;

- disposizioni regolamentari che ammettono la possibilità di conferimento diretto di incarichi senza l'esperimento di procedura valutativa, in deroga al quadro normativo vigente nonché ai casi individuati dalla giurisprudenza e, pertanto, da riformulare;
- necessità, in materia di pubblicità, che il regolamento si conformi agli adempimenti sulla trasparenza dettati dall'art. 15 del D. Lgs. n. 33/2013.

Si evidenzia che tutti gli enti interessati hanno provveduto tempestivamente all'adeguamento dei propri regolamenti e alla trasmissione del relativo estratto nei termini assegnati. Le modifiche alle disposizioni regolamentari adottate dai singoli enti in ottemperanza alle pronunce emesse dalla Sezione sono state oggetto di esame nella deliberazione 194/2022/VSG.

Nell'ambito del controllo sugli incarichi sono stati altresì esaminati gli atti trasmessi dalla Regione e la regolamentazione adottata dalla stessa in materia, oggi contenuta nella *"Direttiva in materia di contratti di lavoro autonomo nella Regione Emilia - Romagna"*, emanata con DGR n. 421 del 5 aprile 2017.

La Sezione, pronunciata con deliberazione 193/2022/VSG, ha dato atto che gli incarichi regionali esaminati risultano adottati nel rispetto dei requisiti e delle procedure di legge e che la normativa regolamentare adottata in materia rappresenta una disciplina puntuale su presupposti, criteri e procedure per il conferimento degli incarichi esterni atti a soddisfare i fabbisogni sia delle strutture organizzative ordinarie sia di quelle speciali della Regione, le cui disposizioni, come espressamente indicato all'art. 3 della direttiva citata, costituiscono linee di indirizzo anche per gli istituti, le agenzie regionali, gli enti regionali, le aziende e gli enti del Servizio sanitario regionale nonché per l'Agenzia regionale per la prevenzione, l'ambiente e l'energia (ARPAE).

Per un approfondimento delle questioni esaminate si rinvia alle singole deliberazioni adottate dalla Sezione e citate nel testo della presente relazione.