



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

La Sezione, composta dai magistrati:

Presidente	Cinzia Barisano
Primo referendario	Giovanni Natali
Primo referendario	Nunzio Mario Tritto, <i>relatore</i>
Referendario	Daniela Piacente
Referendario	Donatella Palumbo
Referendario	Antonio Arnò
Referendario	Benedetta Civilla

ha adottato la seguente

DELIBERAZIONE

sul “Regolamento per il conferimento di incarichi a soggetti estranei all’Amministrazione” dell’Unione dei comuni dell’entroterra idruntino, pervenuto in data 25.01.2024;

udito il relatore, Primo referendario dott. Nunzio Mario Tritto, nella camera di consiglio del 9 febbraio 2024, convocata con ordinanza n. 5/2024.

Premesso in

FATTO

In data 25.01.2024 (prot. Cdc n. 296 di pari data), l’Unione dei comuni dell’entroterra idruntino ha trasmesso il proprio «Regolamento per il conferimento di

incarichi a soggetti estranei all'Amministrazione», adottato con deliberazione della Giunta dell'Unione n. 23 del 22.12.2023.

Dall'esame del detto regolamento, composto da 16 articoli, a loro volta suddivisi in più commi, sono emerse alcune criticità che necessitano di interventi correttivi, secondo quanto verrà meglio chiarito *infra*.

Considerato in

DIRITTO

1. Considerazioni preliminari

Nel fare integrale richiamo alla propria deliberazione n. 44 del 3 marzo 2022 recante, per quanto qui rileva *“Linee guida relative agli incarichi di collaborazione, consulenza, studio e ricerca ... ai fini degli adempimenti di cui all'art. 1, comma 173 della l. n. 266/2005”*, questa Sezione regionale di controllo ricorda che, in materia di incarichi conferiti a soggetti esterni, oltre al controllo sui singoli incarichi conferiti dalle Pubbliche Amministrazioni della Regione Puglia, formano oggetto di esame anche i regolamenti emanati nella materia *de qua*.

In effetti, i regolamenti disciplinanti il conferimento di incarichi a soggetti estranei alla Pubblica Amministrazione devono essere inviati alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti territorialmente competente, ai sensi dell'art. 3, comma 57 della legge 24 dicembre 2007, n. 244.

Tale invio deve avvenire entro trenta giorni dalla relativa adozione e, nelle more dell'espletamento del prescritto controllo, il regolamento risulta comunque efficace.

In effetti, la Sezione delle autonomie della Corte dei conti, con la deliberazione n. 6 del 14 marzo 2008 ha precisato che *“secondo il dato testuale dell'art. 3, comma 57, della legge n. 244/2007, l'efficacia delle disposizioni regolamentari non è subordinata al loro esame da parte della Corte dei conti. Deve escludersi quindi l'effetto tipico del controllo*

preventivo di legittimità, che è integrativo dell'efficacia dell'atto. Nella logica di sistema la 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 dell'Istituzione".

Com'è stato giustamente evidenziato, la *ratio* della disposizione di cui all'art. 3, commi 56 (per come modificato dall'art. 46, comma 3 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133) e 57 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 è quella di contenere la spesa pubblica per raggiungere l'equilibrio dei bilanci pubblici e per l'accertamento di tale finalità alla Corte dei conti è demandato un controllo di regolarità differenziato rispetto al controllo sulla gestione.

Se è vero infatti che funzione tipica delle Sezioni regionali della Corte dei conti è l'esercizio di un controllo di natura "collaborativa", è pur vero che la Corte costituzionale, con giurisprudenza ormai ampiamente consolidata ed univoca, ha affermato che il legislatore è libero di assegnare alla Corte dei conti qualsiasi forma di controllo, purché questo abbia un suo fondamento costituzionale (si pensi, ad esempio, agli artt. 100, 81, 97 primo comma e 28 della Costituzione: sentenze Corte cost. n. 267/2006 e 179/2007).

Nell'ambito del delineato quadro ordinamentale, l'obbligo di trasmissione alla Corte dei conti di atti e documenti non può ritenersi *self sufficient*, ossia un mero adempimento *ex se* autogiustificantesi (e che si riduce al mero invio del provvedimento), bensì sempre finalizzato allo svolgimento di una precisa funzione assegnata alla Corte dei conti.

Tale funzione, nel caso dei regolamenti per l'affidamento degli incarichi di collaborazione, consulenza, studio e ricerca si appalesa strumentale al doveroso

esame degli stessi da parte della competente Sezione regionale di controllo, la quale dovrà dunque ed eventualmente (ossia in caso di criticità) pronunciarsi sugli stessi.

In relazione alla natura di tale esame, secondo l'insegnamento della Corte costituzionale, dovrebbe parlarsi di (ri)esame di legalità e regolarità, in una prospettiva non più statica (come il tradizionale controllo di legalità e regolarità), ma dinamica, volta a finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo all'adozione di effettive misure correttive.

Secondo la Sezione delle autonomie della Corte dei conti lo 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. A parametro delle disposizioni regolamentari vanno altresì assunti i limiti normativi di settore ed in particolare l'art. 7 del d.lgs. n. 165/2001 e l'art. 110 del d.lgs. n. 267/2000. Va ricordato che le norme da ultimo richiamate hanno un particolare valore per aver 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 trovano fondamento in principi costituzionali”* (deliberazione n. 6 del 14 marzo 2008).

Ciò premesso, è ora possibile passare all'esame del regolamento oggetto della presente deliberazione.

2. Il “Regolamento per il conferimento di incarichi a soggetti estranei all'Amministrazione” dell'Unione dei comuni dell'entroterra idruntino

Con riferimento al *“Regolamento per il conferimento di incarichi a soggetti estranei all'Amministrazione”*, adottato con deliberazione della Giunta dell'Unione dei comuni dell'entroterra idruntino n. 23 del 22.12.2023 e trasmesso in data 25.01.2024,

lo stesso – come si è già accennato – risulta composto da n. 16 articoli, suddivisi in commi (tranne che per gli artt. 12-15).

Di seguito verranno esaminate le disposizioni che il Collegio ritiene non conformi o parzialmente conformi alla normativa vigente e che, pertanto, necessitano di doverosi interventi correttivi.

- 1) In primo luogo, in numerosi articoli del regolamento (art. 1, comma 2, lett. a); art. 2, comma 1; art. 4; art. 5, commi 1 e 3) si fa esplicito riferimento alle *“collaborazioni coordinate e continuative”*: come il Collegio ha già avuto modo di chiarire (si vedano, da ultimo, le deliberazioni n. 123/2023/VSG del 14 settembre 2023 e n. 159/2023/VSG del 22 dicembre 2023) i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa non sono più ammissibili nel quadro normativo vigente, stante il tenore del disposto del comma 5-bis dell’art. 7 del d.lgs. n. 165/2001 e ss.mm.ii.: pertanto, tutti i riferimenti al detto istituto andranno espunti dal regolamento dell’Unione dei comuni dell’entroterra idruntino.
- 2) L’art. 1, comma 5, lett. e) e l’art. 3, comma 3 del regolamento in esame prevedono l’esclusione dalla disciplina regolamentare delle *“collaborazioni occasionali che si esauriscono in un’unica azione o prestazione”*.

Il Collegio, come peraltro già rilevato nella deliberazione n. 159/2023/VSG del 22 dicembre 2023, ritiene di dover precisare che la natura meramente occasionale delle prestazioni o la saltuarietà della medesima non possono comunque giustificare una deroga alle ordinarie regole di pubblicità, trasparenza e parità di trattamento nell’assegnazione degli incarichi: si pensi, ad esempio, all’assegnazione di incarichi meramente occasionali e/o saltuari per una auto-qualificazione di tal fatta da parte dall’ente: in questo modo un soggetto otterrebbe incarichi

retribuiti senza alcuna forma di pubblicità, trasparenza e parità di trattamento, *bypassando* le previsioni di legge.

Di conseguenza, deve ritenersi illegittima e non consentita la previsione di affidamenti di incarichi senza procedura comparativa, sulla base di una presunta natura occasionale e/o saltuaria dei medesimi e pertanto l'Unione dei comuni dell'entroterra idruntino dovrà procedere alla modifica (o, più correttamente, all'espunzione) di quanto rilevato dal proprio regolamento.

- 3) L'art. 8 del regolamento prevede differenti "*modalità di affidamento*" sulla base del valore degli incarichi.

Il Collegio precisa che una suddivisione degli incarichi per fasce di compenso - con una differente regolamentazione dei medesimi - non appare legittima in quanto, com'è stato già ricordato da questa Sezione regionale di controllo (deliberazioni n. 166/2022/VSG e n. 123/2023/VSG), non è possibile "*comunque giustificare una deroga alle ordinarie regole di pubblicità, trasparenza e parità di trattamento nell'assegnazione degli incarichi: si pensi, ad esempio, all'assegnazione al medesimo soggetto di n. 30 "incarichi di collaborazione meramente occasionali che si esauriscono in una sola azione o prestazione utile al raggiungimento del fine" con un compenso di euro 150,00 l'uno: lo stesso soggetto percepirebbe euro 4.500,00 senza alcuna forma di pubblicità, trasparenza e parità di trattamento, bypassando le previsioni di legge. Di conseguenza, deve ritenersi illegittima e non consentita la previsione di affidamenti di incarichi senza procedura comparativa, al di sotto di una soglia individuata in valore monetario*" e pertanto l'Unione dei comuni dell'entroterra idruntino dovrà procedere alla modifica del detto art. 8 del proprio regolamento.

- 4) E' altresì opportuno che l'Unione dei comuni dell'entroterra idruntino specifichi - a norma dell'art. art. 15, comma 1 del d.lgs. n. 33/2013 e ss.mm.ii. - gli elementi da pubblicare in relazione agli incarichi conferiti, ossia gli estremi dell'atto di conferimento dell'incarico, il *curriculum vitae* dell'incaricato, i compensi, comunque denominati, relativi al rapporto di consulenza o di collaborazione, con specifica evidenza delle eventuali componenti variabili o legate alla valutazione del risultato, ecc., integrando a tal fine l'art. 12 del regolamento in esame.
- 5) Appare poi evidente la necessità che il regolamento, all'art. 14, disponga la trasmissione alla Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Puglia, dei provvedimenti relativi al conferimento di incarichi di collaborazione, di consulenza, studio e ricerca superiori ad euro 5.000,00 (cinquemila/00), nonché quelli di liquidazione eccedenti lo stesso importo. In tale occasione sarebbe auspicabile altresì che l'Unione dei comuni dell'entroterra idruntino prevedesse anche un termine (non normato dalla legge) per l'invio dei suddetti atti, termine che ovviamente dovrebbe essere ragionevole e rispondente alla generale esigenza di celerità dell'azione amministrativa in relazione ad ogni adempimento previsto dalla legge.

3. Conclusioni

Da quanto *supra* evidenziato si evince pertanto - ed in sintesi - che l'Unione dei comuni dell'entroterra idruntino dovrà procedere alla modifica e/o integrazione e/o riformulazione del proprio "*Regolamento per il conferimento di incarichi a soggetti estranei all'Amministrazione*" in base a quanto indicato (in modo più approfondito) nei precedenti punti (da n. 1 a n. 5).

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Puglia

DICHIARA

il “Regolamento per il conferimento di incarichi a soggetti estranei all’Amministrazione” dell’Unione dei comuni dell’entroterra idruntino parzialmente conforme alla disciplina di legge per quanto esposto nella parte motiva;

DISPONE

1) che l’Unione dei comuni dell’entroterra idruntino adotti le consequenziali misure per conformare il proprio regolamento alla legge, nelle parti indicate, entro il termine di giorni 60 (*sessanta*) dal ricevimento della presente deliberazione;

2) che l’Unione dei comuni dell’entroterra idruntino trasmetta entro il termine di giorni 30 (*trenta*) dalla delibera di modifica il nuovo regolamento aggiornato;

3) che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione:

a) al Presidente dell’Unione dei comuni dell’entroterra idruntino;

b) all’Organo di revisione dell’Unione dei comuni dell’entroterra idruntino.

Così deliberato in Bari, nella camera di consiglio del 9 febbraio 2024.

Il Magistrato Relatore

Nunzio Mario TRITTO

La Presidente

Cinzia BARISANO