



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 l'ordinamento degli uffici e dei servizi*" del Comune di Erchie (BR), pervenuto in data 22.04.2024;

udito il relatore, Primo referendario dott. Nunzio Mario Tritto, nella camera di consiglio del 2 maggio 2024, convocata con ordinanza n. 12/2024.

Premesso in

FATTO

Con nota del 22.04.2024 (prot. Cdc n. 1776 in pari data), il Comune di Erchie (BR) ha trasmesso un estratto del «Regolamento per l'ordinamento degli uffici e dei servizi» (titolo VII, artt. 46-60) approvato con deliberazione del Commissario straordinario con i poteri della Giunta comunale n. 16 del 18.04.2024 (atto comunque non inviato).

Dall'esame del titolo VII del detto regolamento, composto da 15 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. 46 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, secondo le sentenze della Corte costituzionale 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 titolo VII del "Regolamento per l'ordinamento degli uffici e dei servizi" del Comune di Erchie (BR)

Con riferimento al titolo VII del "Regolamento per l'ordinamento degli uffici e dei servizi", approvato con deliberazione del Commissario straordinario con i poteri della Giunta comunale n. 16 del 18.04.2024, lo stesso - come si è già accennato - risulta composto da n. 15 articoli, ognuno dei quali suddiviso in vari commi.

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

- 1) In primo luogo, l'art. 46, comma 2, terzo periodo del regolamento prevede che *"Non soggiacciono all'applicazione delle disposizioni del presente titolo né gli incarichi professionali né quelli ai componenti degli organismi di controllo interno e del Nucleo di Valutazione"*.

Se è fuor di dubbio che, anche ai sensi delle *"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"* di cui alla già citata deliberazione n. 46 del 3 marzo 2022, sono esclusi dall'obbligo di trasmissione alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti ai sensi dell'art. 1, comma 173 della L. n. 266/2005 gli incarichi di componente di organismi di controllo interno e dei nuclei di valutazione, nonché del sistema di monitoraggio degli investimenti pubblici (ex art. 7, comma 6-*quater* del d.lgs. n. 165/2001 e ss.mm.ii.), non è invece corretto il generico riferimento a *"incarichi professionali"* quale categoria esclusa dal novero degli incarichi soggetti al regolamento dell'ente e, di conseguenza, alla normativa di riferimento.

In effetti, gli *“incarichi di collaborazione, consulenza, studio e ricerca”* sono evidentemente *“incarichi professionali”*, pertanto rientranti nella relativa disciplina regolamentare e, prima ancora, normativa. Di conseguenza, il riferimento agli *“incarichi professionali”* andrà espunto dall’art. 46, comma 2, terzo periodo del regolamento del Comune di Erchie (BR).

- 2) L'art. 46, comma 2, quarto periodo del regolamento prevede che *“Sono altresì esclusi gli incarichi per le collaborazioni meramente occasionali che si esauriscono in una prestazione episodica, caratterizzata da un rapporto "intuitu personae" che consente il raggiungimento del fine”*.

Il Collegio 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 il Comune di Erchie (BR) dovrà procedere alla modifica (o, più correttamente, all’espunzione) di tale disposizione dal comma 2 dall’art. 46 del proprio regolamento.

- 3) Ai sensi dell'art. 46, comma 4, lett. e) *“Gli incarichi di lavoro autonomo compresi nell'ambito di applicazione del regolamento sono i seguenti: ... e) collaborazioni”*.

La previsione, oltre che superflua, appare assai generica e potrebbe portare ad interpretazioni inclusive pure dei rapporti di collaborazione coordinata e continuativa i quali, come il Collegio ha già avuto modo di chiarire più volte (si vedano, da ultimo, le deliberazioni n. 159/2023/VSG del 22 dicembre 2023 e n. 13/2024/VSG del 9 febbraio 2024), 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, la lett. e) dell'art. 46, comma 4 del regolamento del Comune di Erchie (BR) dovrà essere specificata nel senso indicato o, più correttamente, espunta dal medesimo regolamento.

- 4) L'art. 47, comma 1 del regolamento in esame dispone poi che *“L'Ente può stipulare contratti di collaborazione autonoma, indipendentemente dall'oggetto della prestazione ...”*.

In relazione a tale previsione il Collegio esprime perplessità a fronte della formula utilizzata (*“indipendentemente dall'oggetto della prestazione”*), di cui non è chiara la *ratio*: in effetti, l'oggetto costituisce un elemento fondamentale della prestazione e stabilire che l'ente *“può stipulare contratti di collaborazione autonoma, indipendentemente dall'oggetto della prestazione”* è in evidente contrasto con quanto previsto dall'art. 7, comma 6 del d.lgs. n. 165/2001 e ss.mm.ii. (*“Fermo restando quanto previsto dal comma 5-bis, per specifiche esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio, le amministrazioni pubbliche possono conferire esclusivamente incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, ad esperti di particolare e*

comprovata specializzazione anche universitaria, in presenza dei seguenti presupposti di legittimità: a) l'oggetto della prestazione deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente, ad obiettivi e progetti specifici e determinati e deve risultare coerente con le esigenze di funzionalità dell'amministrazione conferente").

La previsione in esame, pertanto, dovrà essere espunta dal regolamento per l'evidente contrasto con l'indicata norma di legge.

- 5) E' opportuno che il Comune di Erchie (BR) 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. 49 del regolamento in esame.
- 6) L'art. 51, comma 2, lett. c) del regolamento prevede *"il termine, non inferiore a quindici giorni, entro cui devono essere presentate le domande di partecipazione"*. Ai fini del rispetto del principio di proporzionalità e per garantire un'effettiva concorrenzialità è necessario individuare un termine di pubblicazione congruo in quanto, *a contrario*, come nel caso in esame, l'individuazione di un termine di pubblicazione eccessivamente breve non consente di garantire l'effettiva partecipazione alla procedura comparativa da parte di tutti i soggetti interessati e ciò è in palese contrasto con i principi di buon andamento e di ragionevolezza dell'azione amministrativa. Appare dunque opportuno che il Comune di Erchie (BR) stabilisca un congruo un termine di pubblicazione (pari a

minimo 30 giorni) dei relativi avvisi, al fine di consentire la massima partecipazione possibile alle procedure comparative.

- 7) L'art. 52 del regolamento in esame subordina poi il conferimento di alcuni incarichi alla iscrizione in *“una o più liste di esperti esterni con requisiti professionali e di esperienza minimi da essa stabiliti”*, parzialmente regolamentate.

Come il Collegio ha già avuto modo di specificare, *“il conferimento di incarichi deve sempre essere preceduto da procedure selettive di natura concorsuale ed adeguatamente pubblicizzate ... la subordinazione dell'affidamento di incarichi all'iscrizione ad un elenco privo di regolamentazione si appalesa chiaramente generica e priva di qualsivoglia elemento oggettivo che consenta una predeterminazione delle relative fattispecie che consentano la partecipazione alle procedure di affidamento degli incarichi medesimi”* (deliberazione n. 3/2023/VSG del 24 gennaio 2023).

Com'è evidente, tale tipologia di disposizioni potrebbe infatti permettere di invitare a partecipare alle selezioni solo soggetti iscritti da tempo nell'elenco, senza che sia stata data ad altri la possibilità, previo avviso adeguatamente e periodicamente pubblicato, di iscriversi.

In effetti, la previsione di un elenco di tal fatta, privo di adeguata regolamentazione che assicuri, quanto meno, l'individuazione dei requisiti professionali da possedere, la selezione prodromica all'iscrizione, la temporaneità dell'elenco e la rotazione nell'affidamento degli incarichi, ecc., potrebbe anche costituire uno strumento atto a *bypassare* le procedure normativamente previste. Pertanto, la circostanza per la quale ai sensi dell'art. 52 del regolamento in esame alcuni incarichi possano *sic et simpliciter* essere affidati solo ai soggetti iscritti in *“una o più*

liste di esperti esterni” costituisce una limitazione alla partecipazione, evidentemente contraria ai principi regolatori vigenti in *subiecta materia* e di conseguenza non ammissibile.

Le disposizioni del regolamento indicate, pertanto, andranno modificate e rese conformi alla vigente normativa.

- 8) Occorre da ultimo evidenziare che nel regolamento in esame l’art. 60, comma 2 prevede la trasmissione a questa Sezione regionale di controllo della Corte dei conti degli atti di affidamento degli incarichi per i quali sia previsto un compenso superiore a € 5.000,00, senza tuttavia l’indicazione di un termine per provvedere.

In effetti, sarebbe auspicabile che il regolamento del Comune di Erchie (BR) indicasse anche un termine (non espressamente previsto dalla legge, ma la cui fissazione non potrebbe che valutarsi positivamente) 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 il Comune di Erchie (BR) dovrà procedere alla modifica e/o integrazione e/o riformulazione del titolo VII del proprio “*Regolamento per l’ordinamento degli uffici e dei servizi*” in base a quanto indicato (in modo più approfondito) nei precedenti punti (da n. 1 a n. 8).

P.Q.M.

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

DICHIARA

Il titolo VII del “Regolamento per l’ordinamento degli uffici e dei servizi” del Comune di Erchie (BR) parzialmente conforme alla disciplina di legge per quanto esposto nella parte motiva;

DISPONE

1) che il Comune di Erchie (BR) 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 il Comune di Erchie (BR) 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:

- al Commissario straordinario del Comune di Erchie (BR);
- all’Organo di revisione del Comune di Erchie (BR).

Così deliberato in Bari, nella camera di consiglio del 2 maggio 2024.

Il Magistrato Relatore

F.to Nunzio Mario TRITTO

La Presidente

F.to Cinzia BARISANO

Depositata il 2 maggio 2024

Il Direttore della Segreteria

F.to Salvatore SABATO