



CORTE DEI CONTI

REPUBBLICA ITALIANA

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA REGIONE SICILIANA

Nell'adunanza del 05 giugno 2025, composta dai Magistrati:

Salvatore PILATO	- Presidente
Giuseppe GRASSO	- Consigliere
Gioacchino ALESSANDRO	- Consigliere
Tatiana CALVITTO	- Primo Referendario
Antonio TEA	- Primo Referendario
Giuseppe VELLA	- Primo Referendario – Relatore
Antonio CATANZARO	- Primo Referendario
Massimo Giuseppe URSO	- Primo Referendario
Giuseppe DI PRIMA	- Referendario

Visto l'art. 100, secondo comma, e gli artt. 81, 97 primo comma, 28 e 119 ultimo comma della Costituzione;

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;

Visto l'art. 23 del R.D.L.gs. 15 maggio 1946, n. 455, *Approvazione dello Statuto della Regione siciliana*;

Visto il decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 655, *Istituzione di sezioni della Corte dei conti per la Regione siciliana*;

Visto il decreto legislativo 18 giugno 1999, n. 200, *Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana recante integrazioni e modifiche al decreto legislativo n. 655/1948*;

Visto il decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158, *Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione siciliana in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, dei conti giudiziali e dei controlli, come modificato dal decreto legislativo 18 gennaio 2021, n. 8*;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Visto l'art. 3 del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Vista la legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 173;

Vista la deliberazione n.11/2025/INPR, con la quale sono state approvate da parte di questa Sezione le *"Linee applicative e organizzative in materia di conferimento di incarichi di collaborazione, consulenza, studio e ricerca e di spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza, ai fini degli adempimenti di cui all'art.1, comma 173, della legge n.266/2005"*.

Visto che, in data 30/01/2025, veniva assunta al prot. n. 984 di questa Sezione la determina sindacale n. 5 del 9 gennaio 2025 del comune di Joppolo Giancaxio, recante ad oggetto *"Proroga conferimento incarico di Esperto del Sindaco, ai sensi dell'art. 14 della l.r. 26 agosto 1992, n. 7, in materia di "politiche comunitarie, urbanistica e lavori pubblici", all'ing. Francesco Giglione, fino al 30.06.2025"*;

Vista, ai sensi e per gli effetti dell'art. 1, comma 173, della l. n. 266/2005, la deliberazione n. 100/2025/PRSP di questa Sezione;

Visto che l'Ente ha dato tempestivo riscontro con le note prot. C.d.c. del 13/03/2025, nn. 2211 – 2212 – 2213 e 2214), trasmettendo copia dei richiesti atti e documenti;

Vista l'ordinanza n. 67/2025 con cui il Presidente ha convocato l'odierna adunanza;

Udito il relatore, Primo Referendario dott. Giuseppe Vella.

ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

Controllo, ai sensi dell'art.1, comma 173, della L. n. 266/2005, sull'atto di spesa relativo all'incarico di consulenza conferito dal Comune di Joppolo Giancaxio (AG)

Valutazioni conseguenziali alla deliberazione n. 190/2023/PRSP.

PREMESSO CHE

In data 30/01/2025 veniva assunta al prot. n. 984 di questa Sezione la determina sindacale n. 5 del 9 gennaio 2025 del comune di Joppolo Giancaxio, recante ad oggetto *“Proroga conferimento incarico di Esperto del Sindaco, ai sensi dell'art. 14 della l.r. 26 agosto 1992, n. 7, in materia di “politiche comunitarie, urbanistica e lavori pubblici”, all'ing. Francesco Giglione, fino al 30.06.2025”*.

Dall'esame della suddetta determina, si apprendeva che l'Ente prorogava un incarico di esperto del Sindaco, ai sensi dell'art. 14 della l.r. n. 7/1992, in materia di *“politiche comunitarie, urbanistica e lavori pubblici”*, all'ingegnere Francesco Giglione fino alla data del 30/06/2025.

In particolare, emergeva che la predetta proroga conseguiva all'atto n. 18 del 12/07/2023 di conferimento dell'incarico, cui succedevano n. 3 proroghe (determinazioni sindacali nn. 22 del 3/10/2023, 10 dell'01/07/2024 e 4 del 8/01/2024) con le quali il Sindaco reiterava l'esigenza di avvalersi delle competenze professionali dell'ingegnere.

Di talché, con la determinazione n. 5/2025, oggetto del presente controllo,, si ribadiva di prorogare l'incarico all'ing. Giglione affinché espletasse *“le attività di consulenza giuridico-amministrativa e supporto specialistico nelle attività connesse alla programmazione, progettazione ed implementazione di procedure finalizzate alla realizzazione e gestione di programmi/progetti/interventi in materia di Politiche Comunitarie, Urbanistica e Lavori*

Pubblici nonché ogni altro supporto all'espletamento delle attività connesse alle prerogative del Sindaco, rientranti nelle materie sopra indicate e nelle competenze tecnico professionali dell'esperto".

L'incarico veniva prorogato per la durata di sei mesi e con pattuizione di un compenso lordo pari ad euro 6.000,00, comprensivo degli oneri a carico dell'Ente e del professionista.

Ai fini dell'espletamento del controllo ex art. 1, comma 173, della l. n. 266/2005, con nota prot. C.d.c. dell'11/03/2025, n. 2147, è stato chiesto all'Ente *"di trasmettere:*

- le determine sindacali n. 18 del 12/07/2023, n. 22 del 3/10/2023, n. 4 dell'8/01/2024 e n. 10 dell'1/07/2024 con le quali si è conferito e, successivamente, prorogato l'incarico di esperto all'ing. Giglione unitamente agli eventuali allegati dalle medesime richiamati;*
- il disciplinare di incarico sottoscritto con il professionista;*
- la dichiarazione sull'insussistenza di cause di inconferibilità e di incompatibilità prevista dall'art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 39/2013 sottoscritta dall'ingegnere".*

L'Ente ha fornito tempestivo riscontro (prot. C.d.c. del 13/03/2025, nn. 2211 - 2212 - 2213 e 2214), trasmettendo copia dei richiesti atti e documenti.

Ai sensi e per gli effetti dell'art. 1, comma 173, della l. n. 266/2005, questa Sezione, con deliberazione interlocutoria n. 100/2025/PRSP, approvava la relazione del Magistrato istruttore relativa a detto incarico e, conseguentemente, ne trasmetteva copia all'Ente affinché fornisse *"entro 30 giorni dal ricevimento, la documentazione richiesta nonché le proprie controdeduzioni sugli esiti della sopra citata relazione".*

In particolare, in seno alla predetta relazione, si rilevava come la proroga in questione sembrasse concretare *"una replicazione dell'incarico senza alcuna diversificazione e/o specificazione delle esigenze atta a giustificare il sistematico rinnovo del medesimo incarico".*

Ciò in quanto sia negli atti prodromici alla proroga *de qua*, trasmessi dall'Ente, che nell'atto stesso di proroga - oggetto del presente controllo - emergeva:

- una generica "necessarietà" della stessa in virtù della "qualificata collaborazione professionale esterna" prestata dall'ingegnere;*

- il ricorso alla formula stereotipata in ciò consistente: *“ritenuto necessario, nell’interesse dell’Ente, di continuare ad avvalersi della qualificata collaborazione professionale esterna dell’ing. Giglione”*;

- identiche funzioni/attività estrinsecabili in *“consulenza giuridico- amministrativa e supporto specialistico nelle attività connesse alla programmazione, progettazione ed implementazione di procedure finalizzate alla realizzazione e gestione di programmi/progetti/interventi in materia di Politiche Comunitarie, Urbanistica e Lavori Pubblici”* e in *“ogni altro supporto all’espletamento delle attività connesse alle prerogative del Sindaco, rientrante nelle materie sopra indicate e nelle competenze tecnico professionali dell’esperto”*.

Da ciò scaturivano le seguenti richieste istruttorie:

- con riferimento all’attività già prestata dall’ing. Giglione in virtù delle determinate di proroga nn. 4 dell’8/01/2024 e 10 dell’1/07/2024, di trasmettere la relazione prevista dall’art. 14, comma 4, della l.r. n. 7/1992;

- con riferimento all’attività consulenziale in atto, promanante dalla determina oggetto del presente controllo (n. 5 del 9/01/2025), di fornire una relazione circostanziata: *i)* sull’attività finora concretamente svolta dall’Esperto in favore del Sindaco e sui risultati conseguiti; *ii)* sugli specifici obiettivi e risultati che il Sindaco intende conseguire, nell’espletamento delle sue funzioni d’indirizzo politico-amministrativo, mediante il supporto dell’Esperto incaricato; *iii)* su quali siano i perduranti motivi che giustificano il sistematico rinnovo del medesimo incarico.

In data 22/04/2025, con nota prot. n. 3244, l’Ente ha dato riscontro alla relazione del Magistrato istruttore trasmettendo la documentazione richiesta.

Con l’ordinanza n. 67/2025, il Presidente ha convocato l’adunanza al fine di sottoporre le risultanze dell’istruttoria all’esame del Collegio.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. L’art.1, comma 173, della legge 23 dicembre 2005, n.266, ha previsto che gli atti di spesa relativi ai precedenti commi 9, 10, 56 e 57, di importo superiore a 5.000 euro,

devono essere trasmessi alla competente sezione della Corte dei conti per l'esercizio del controllo successivo sulla gestione. La finalità di tale previsione normativa è riconducibile all'accertamento, di tipo collaborativo, da parte della Corte, dell'idoneità dell'attività amministrativa posta in essere dagli enti controllati a raggiungere determinati risultati, attraverso una verifica della sua efficacia, efficienza ed economicità, che non può comunque prescindere da un riscontro della conformità della stessa a norme giuridiche. Tali previsioni, inoltre, si integrano con l'art. 1, comma 42, della legge 30.12.2004 n. 311, che stabilisce l'obbligo di trasmissione, per gli Enti locali con popolazione superiore a 5000 abitanti, alla Magistratura contabile degli atti di affidamento di incarichi di studio, ricerca e di consulenza ad estranei alla pubblica amministrazione, a prescindere dal valore monetario, con obbligo di valutazione dell'organo di revisione dell'ente.

Al riguardo, la giurisprudenza contabile ha avuto modo di precisare che gli Enti locali con popolazione superiore a 5000 abitanti, sono obbligati alla trasmissione degli atti di incarico aventi oggetto, non solo uno studio o una consulenza, ma, altresì, una ricerca e ciò proprio in forza delle sopra citata disposizione normativa (art.1, comma 42, L.311/2004)

In riferimento ai parametri del controllo, la giurisprudenza contabile ha affermato che "l'accertamento dell'illegittimità per il mancato rispetto di uno o più dei requisiti di legge (talora verificabile nei limiti di sindacabilità di scelte discrezionali) comporta da un lato l'obbligo di rimuovere, ove possibile, l'atto con un provvedimento di secondo grado e dall'altro la responsabilità del soggetto che lo ha posto in essere" (Sez. reg. contr. Lombardia, n. 244/08).

Siamo in presenza, dunque, di una verifica sulla gestione con riscontro esterno e successivo, avente ad oggetto non solo la legittimità, ma anche la regolarità dell'atto, alla stregua di un complessivo controllo non già di stretta legalità, ma strumentale a processi di autocorrezione da parte dell'ente controllato.

In merito, invece, ai presupposti di legittimità per il ricorso ad incarichi di collaborazione, studio, ricerca e consulenza, questi sono, specificamente, enucleati dall'art. 7 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, così come a più riprese modificato.

La linea interpretativa restrittiva è, tuttavia, costante, in quanto, in un'ottica di contenimento dei costi e di valorizzazione delle risorse interne, le amministrazioni pubbliche devono svolgere le loro funzioni con la propria organizzazione e con il proprio personale e solo in casi eccezionali e negli stretti limiti previsti dalla legge possono ricorrere a personale esterno.

A tal fine, il comma 5-bis dell'art. 7 d.lgs. 165/2001, introdotto dal D.lgs. 25 maggio 2017, n. 75, ha sancito il divieto per le 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 [...]”*.

Il successivo comma 6, fermo restando quanto previsto dal comma 5-bis, individua, infatti, i presupposti necessari per poter conferire incarichi individuali con contratto di lavoro autonomo:

- 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;
- b) l'amministrazione deve avere preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno;
- c) la prestazione deve essere di natura temporanea e altamente qualificata (è possibile prescindere dal requisito della comprovata specializzazione universitaria solo nei casi espressamente previsti dalla normativa); non è ammesso il rinnovo; l'eventuale proroga dell'incarico originario è consentita, in via eccezionale, 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;
- d) devono essere preventivamente determinati durata, oggetto e compenso della collaborazione;
- e) il conferimento degli incarichi deve avvenire mediante ricorso a procedure comparative, adeguatamente pubblicizzate;

f) per gli Enti locali con popolazione superiore ai 5.000 abitanti è necessaria la valutazione del revisore o del collegio dei revisori dei conti. La norma che viene in considerazione è l'art. 1, comma 42, della l. n. 311/2004, che la Sezione Autonomie, con delib. n. 4/2006, aveva ritenuto implicitamente abrogata dalla l. fin. 2006, ma la cui vigenza è stata successivamente acclarata dalla giurisprudenza contabile, in quanto non esplicitamente abrogata e non incompatibile con la nuova disciplina (finalizzata al contenimento delle spese correnti) dettata in materia di incarichi e di spese per mostre convegni e rappresentanza, che impone tetti di spesa e la trasmissione degli atti alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti. L'obbligo, dunque, di preventiva sottoposizione dell'atto al Collegio dei revisori dei conti, in qualità di organo di funzione di controllo interno dell'ente, permane e riguarda un singolo atto di spesa ed ha finalità distinte dal controllo sulla gestione affidato alla magistratura contabile. (*ex multis*, Corte Conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazioni nn. 231/2009/PAR del 14 maggio 2009, n. 506/2010/PAR del 23 aprile 2010; n. 243/2013/PAR del 17 giugno 2013, n. 3/21/REG del 14.01.2021; Corte Conti, Sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazione n. 162/2015/PAR; Corte Conti, Sezione regionale di controllo per la Liguria, deliberazione n. 74/2013/PAR).

Sul tema, inoltre, una peculiare disciplina è contenuta nell'art.14 della L.r. siciliana n.7 del 1992, così come precisato, per ultimo, dalla Corte costituzionale con sentenza n. 70 del 15.03.2022, e nell'art.12 della legge regionale siciliana n. 15/2015 .

In particolare, per tali tipologie di incarichi di consulenza (esperti del Sindaco):

- è possibile il conferimento per l'espletamento di attività connesse con le materie di propria competenza. L'oggetto, le finalità e le modalità di espletamento dell'incarico conferito all'esperto devono, quindi, essere congruamente predeterminati e riferiti a specifici obiettivi da conseguire da parte del Sindaco. I compiti assegnati all'esperto, infatti, non possono essere di tipo burocratico e/o di supporto all'effettuazione delle ordinarie attività gestionali, rientranti nelle competenze riservate agli uffici tecnici ed amministrativi dell'ente Locale, e neppure riguardare l'esercizio di funzioni attribuite ad altri organi. L'incarico di esperto del Sindaco non può assolutamente essere conferito, quindi, per sopperire a lacune di tipo organizzativo o funzionale, di fatto esistenti nella struttura burocratica, o a carenze nell'organico del personale

amministrativo o tecnico dell'ente locale. (ex multis, Sez. appello Sicilia, sent. nn. 389/2014, 27/2016, 48/2017, 21/2019, 65/2019, 147/2021, 11/2020, 17/2022, 152/2022; Corte Cost., sent. n. 70 del 25/01-15/03/2022);

- la mancata applicazione della procedura di comparazione selettiva si giustifica nella prospettiva di garantire il necessario grado di fiduciarità del personale di diretta collaborazione. Dall'altro, la qualificazione del personale è adeguatamente assicurata dal requisito della laurea, ordinariamente prevista, e dalla documentata professionalità richiesta perché possa essere "ampiamente motivato" il conferimento dell'incarico al soggetto che ne sia eventualmente privo;

*- la doverosa considerazione della peculiarità dell'incarico, in conseguenza del necessario rapporto fiduciario con l'organo politico – considerazione che ha già condotto la Corte costituzionale a giustificare deroghe da parte del legislatore regionale alla disciplina dettata dall'art. 7, comma 6, t.u. pubblico impiego (sentenze n. 43 del 2019, n. 53 del 2012, n. 7 del 2011 e n. 252 del 2009) - consente di ammettere **il rinnovo** a opera del Sindaco nel corso del cui mandato l'incarico è stato originariamente conferito, per una durata che comunque non lo ecceda;*

- non è necessario l'inserimento nel programma approvato dal Consiglio, ai sensi dell'art. 42, comma 2, del D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (cfr. deliberazione Sez. regionale di controllo per la Sicilia n. 33/2014) e non è richiesta la valutazione del revisore o del collegio dei revisori dei conti, ai sensi e per gli effetti dell'art.1, comma 42, della legge 311/2004.

Come , inoltre, di recente rammentato dalla giurisprudenza contabile (*ex multis*, deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Lombardia n. 160/2020/REG), l'art. 15 del d.lgs. 14 marzo 2013 n. 33 prevede che le pubbliche amministrazioni pubblicano e aggiornano le seguenti informazioni relative ai titolari di incarichi di collaborazione o consulenza: "a) gli estremi dell'atto di conferimento dell'incarico; b) il curriculum vitae; c) i 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; d) 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". La pubblicazione, che, a norma del comma 4 del medesimo

art. 15, deve essere effettuata entro tre mesi dal conferimento dell'incarico e deve permanere per i tre anni successivi alla cessazione dell'incarico, è condizione per l'acquisizione dell'efficacia dell'atto e per la liquidazione dei relativi compensi (art. 15 co. 2). Inoltre, in caso di omessa pubblicazione, *“il pagamento del corrispettivo determina la responsabilità del dirigente che l'ha disposto, accertata all'esito del procedimento disciplinare, e comporta il pagamento di una sanzione pari alla somma corrisposta”* (art. 15 co. 3).

Con particolare riferimento al **PNRR**, l'art. 11 d.l. n. 36/2022, contenente *“Ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza”*, convertito con modificazioni dalla l. n. 79/2022, ha aggiunto all'art. 1 legge 30/12/2020, n. 178, il comma 179-bis che prevede che *“Le risorse finanziarie ripartite tra le amministrazioni interessate sulla base del comma 180, e non impegnate in ragione dell'insufficiente numero di idonei all'esito delle procedure svoltesi in attuazione dell'articolo 10, comma 4, del decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44 , convertito, con modificazioni, dalla legge 28 maggio 2021, n. 76 , o della mancata accettazione della proposta di assunzione nel termine assegnato dall'amministrazione, comunque non superiore a trenta giorni, possono essere destinate dalle predette amministrazioni alla stipula di contratti di collaborazione ai sensi dell'articolo 7, commi 6 e 6-bis, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, con soggetti in possesso di professionalità tecnica analoga a quella del personale non reclutato. I contratti di collaborazione sono stipulati sulla base di uno schema predisposto dall'Agenzia per la coesione territoriale che definisce, in particolare, le modalità, anche temporali, della collaborazione, comunque non superiori a trentasei mesi, e la soglia massima della remunerazione, nei limiti di quanto stabilito dal regolamento per il conferimento degli incarichi di lavoro autonomo, di cui al decreto del direttore della predetta Agenzia n. 107 del 8 giugno 2018”*.

Le procedure comparative di cui all'art. 10, comma 4, d.l. n. 44/2021, richiamate dalla disposizione appena citata, sono finalizzate al reclutamento a tempo determinato di personale *“al fine di garantire la definizione e l'attuazione degli interventi previsti dalla politica di coesione dell'Unione europea e nazionale per i cicli di programmazione 2014-2020 e 2021-2027”*, ai sensi dell'art. 1, comma 179, l. n. 178/2020.

Al fine di orientare e uniformare l'attività delle amministrazioni sottoposte a tale tipologia di controllo, infine, questa Sezione ha approvato, con deliberazione

n.71/2023/INPR, le *“Linee applicative e organizzative in materia di conferimento di incarichi di collaborazione, consulenza, studio e ricerca e di spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza, ai fini degli adempimenti di cui all'art.1, comma 173, della legge n.266/2005”*.

2. Effettuato l'inquadramento normativo sui presupposti richiesti per il conferimento degli incarichi e sulla natura del controllo della Corte dei conti nella *subiecta materia*, sulla base dello stato degli atti , si espongono le risultanze istruttorie che seguono.

2.1 In via preliminare, si ritiene come anticipato in premessa, con la deliberazione interlocutoria n. 100/2025/PRSP, si paventava come la proroga in questione sembrasse concretare *“una replicazione dell'incarico senza alcuna diversificazione e/o specificazione delle esigenze atta a giustificare il sistematico rinnovo del medesimo incarico”*.

2.1.1 Più specificamente, sia negli atti prodromici alla proroga *de qua* – nn. 4 del 8/01/2024 e 10 dell'1/07/2024 - che nell'atto stesso di proroga - oggetto del presente controllo - emergeva:

- una generica *“necessarietà”* della stessa in virtù della *“qualificata collaborazione professionale esterna”* prestata dall'ingegnere;
- il ricorso alla formula stereotipata in ciò consistente: *“ritenuto necessario, nell'interesse dell'Ente, di continuare ad avvalersi della qualificata collaborazione professionale esterna dell'ing. Giglione”*;
- l'individuazione di identiche funzioni/attività, estrinsecabili in *“consulenza giuridico-amministrativa e supporto specialistico nelle attività connesse alla programmazione, progettazione ed implementazione di procedure finalizzate alla realizzazione e gestione di programmi/progetti/interventi in materia di Politiche Comunitarie, Urbanistica e Lavori Pubblici”* e in *“ogni altro supporto all'espletamento delle attività connesse alle prerogative del Sindaco, rientrante nelle materie sopra indicate e nelle competenze tecnico professionali dell'esperto”*.

Nessuna differenziazione, dunque, tra un atto e l'altro, oltre al fatto dell'assenza di un corredo motivazionale idoneo a giustificare la reiterazione dell'incarico *de quo*.¹

Con la conseguenza che, a mezzo della deliberazione n. 100/2025/PRSP, ai fini di una compiuta verifica, si avanzava espressa richiesta:

- di trasmettere, con riferimento all'attività già prestata dall'ing. Giglione in virtù delle determinazioni di proroga nn. 4 dell' 8/01/2024 e 10 dell' 1/07/2024 , la relazione prevista dall'art. 14, comma 4, della l.r. n. 7/1992;
- di fornire, con riferimento all'attività consulenziale in atto, promanante dalla determina oggetto del presente controllo (n. 5 del 9/01/2025), una relazione circostanziata: *i)* sull'attività finora concretamente svolta dall'Esperto in favore del Sindaco e sui risultati conseguiti; *ii)* sugli specifici obiettivi e risultati che il Sindaco intendesse conseguire, nell'espletamento delle sue funzioni d'indirizzo politico-amministrativo, mediante il supporto dell'esperto incaricato; *iii)* su quali fossero i perduranti motivi che giustificavano il sistematico rinnovo del medesimo incarico.

2.1.2 Prima di analizzare il contenuto delle due relazioni trasmesse, assume carattere preliminare – e assorbente – l'esame del presupposto normativo posto a fondamento della proroga oggetto del presente controllo.

Ed invero, dalle premesse della relazione ex art. 14, comma 4, l.r. n. 7/1992 trasmessa dall'Ente si evince che l'incarico conferito all'ing. Giglione trae origine dall'art. 14, comma 1, l.r. n. 7/1992, nella sua versione introdotta dall'art. 9, comma 1, l.r. n. 5/2021

¹ Come evidenziato nella deliberazione n. 100/2025/PRSP, la giurisprudenza di questa Corte ha più e più volte ribadito *“la necessità che nei provvedimenti di conferimento di incarichi di esperti, ai sensi dell'art. 14 della L.R. n. 7 del 1992, siano specificamente indicati le finalità, l'oggetto, le caratteristiche dell'attività da svolgere e la correlativa qualificazione professionale del soggetto designato e ciò in conformità sia ai principi generali dell'ordinamento, desumibili dall'art. 97 della Costituzione e dalla L. n. 241 del 1990, che impongono a tutti pubblici amministratori e funzionari di tenere comportamenti assolutamente trasparenti, imparziali ed improntati ai canoni della ragionevolezza, dell'economicità, dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa, sia alle norme di contabilità pubblica, le quali prescrivono che le acquisizioni, da parte della P.A., di forniture di beni e di prestazioni di servizi debbano effettivamente rispondere al soddisfacimento di specifiche esigenze d'interesse pubblico e debbano essere adeguatamente documentate e verificabili”* (ex multis, C.d.c. Sicilia, Sez. App., sent. del 5/09/2022, n. 152).

Secondo la giurisprudenza contabile appena enunciata, altro principio basilare, *“sempre tenuto conto dei canoni di ragionevolezza, trasparenza, economicità, efficienza ed efficacia, ai quali deve costantemente uniformarsi l'azione amministrativa, è quello secondo cui, in occasione del rinnovo o della reiterazione di un incarico già conferito ad un esperto, va accertata la persistenza delle specifiche esigenze che avevano dato luogo all'affidamento del precedente incarico e ciò anche e soprattutto alla luce di una verifica obiettiva e ponderata delle attività effettivamente svolte dall'esperto e del livello di conseguimento degli obiettivi prefissati, essendo palesemente inutile e sinanche arbitrario reiterare un incarico che non abbia sortito apprezzabili risultati, debitamente documentati”*.

a mente della quale “il Sindaco può conferire incarichi a tempo determinato, rinnovabili, che non costituiscono rapporto di pubblico impiego, ad esperti estranei all'amministrazione. L'oggetto e la finalità dell'incarico devono essere definiti all'atto del conferimento e possono anche riferirsi ad attività di supporto agli uffici in materie di particolare complessità, per le quali l'ente abbia documentabili carenze delle specifiche professionalità”.

In altre parole, l'Ente sembrerebbe porre a fondamento di tale proroga l'art. 14, comma 1, della l.r. n. 7/1992 nella sua formulazione notoriamente dichiarata costituzionalmente illegittima.²

Ed infatti, con la sentenza 25/1 – 15/3/2022 n. 70 (pubbl. in G.U., 1^a serie spec., 16/12/2022, n. 11), la Corte Costituzionale ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 9, comma 1, L.R. n. 5/2021 limitatamente:

- alla parte in cui “consente il rinnovo dell'incarico oltre il periodo del mandato del Sindaco che l'ha originariamente conferito”;

- e alle parole “e possono anche riferirsi ad attività di supporto agli uffici in materie di particolare complessità, per le quali l'ente abbia documentabili carenze delle specifiche professionalità”.

Da ciò consegue che tutti i conferimenti di “esperto del Sindaco” devono tenere conto della precedente formulazione dell'art. 14, comma 1, l.r. n. 7/1992 che così recita: “Il Sindaco, per l'espletamento di attività connesse con le materie di sua competenza, può conferire incarichi a tempo determinato che non costituiscono rapporto di pubblico impiego, ad esperti estranei all'amministrazione” (cfr. “Linee applicative e organizzative in materia di conferimento di incarichi di collaborazione [...]”, da ultimo, del. SRC per la Regione siciliana, n. 111/2025/INPR).

Dunque, sol e soltanto per lo svolgimento di attività collegate alle materie sindacali, il Sindaco può nominare esperti e non certo, vista la dichiarazione di incostituzionalità, per fornire supporto agli uffici comunali nei casi di materie complesse.

² Nello stesso atto di conferimento n. 18 del 12 luglio 2023 si legge “VISTO l'art. 14 (“Incarichi ad esperti”) della L.R. 26 agosto 1992 n. 7, come modificato dalla L.R. n. 26/1993, dalla L.R. n. 6/1997 e, da ultimo, dall'art. 9 della L.R. n. 5/2021, che così recita: “1. Il sindaco può conferire incarichi a tempo determinato, rinnovabili, che non costituiscono rapporto di pubblico impiego, ad esperti estranei all'amministrazione. L'oggetto e la finalità dell'incarico devono essere definiti all'atto del conferimento e possono anche riferirsi ad attività di supporto agli uffici in materie di particolare complessità, per le quali l'ente abbia documentabili carenze delle specifiche professionalità [...]”.

In disparte il dato letterale appena evidenziato, anche dall'esame della documentazione trasmessa emerge come la proroga *de qua* sia stata voluta per fornire supporto agli uffici comunali dell'Ente.

2.1.3 Entrando, quindi, nel merito della verifica *de qua*, dalla relazione *ex art. 14*, comma 4, della l.r. n. 7/1992, trasmessa dall'Ente, relativa al periodo 12/07/2023 - 04/04/2025, si apprende che l'attività svolta dall'ing. Giglione, in detto periodo, ha riguardato:

“- Attività di supporto e di collaborazione con alcuni giovani che hanno svolto per conto dell'Ente Comune il servizio civile nell'anno 2024, avente fra i compiti oggetto del progetto, anche, la redazione di un archivio digitale di tutte le pratiche presenti all'interno dell'archivio dell'Ufficio Tecnico. Tali pratiche hanno riguardato sia il settore dell'edilizia privata nonché quella dell'edilizia pubblica. Il carteggio preso in esame è stato catalogato a mezzo di numero scaffale, ripiano scaffale, numero di faldone, nome e numero di carpetta interna al relativo faldone;

- Diverse attività di approfondimento e supporto sono state espletate in ambito catastale, ad esempio supporto all'ufficio tecnico per la sovrapposizione dell'attuale Piano Regolatore Generale approvato nel 1992 con i fogli catastali, tutto ciò al fine di fornire ai tecnici comunali uno strumento più veloce per la redazione dei Certificati di Destinazione Urbanistica, e agli addetti dell'ufficio tributi facile individuazione delle aree edificabili”.

Alle stesse si aggiungerebbero attività di ricerca di bandi nell'ambito delle politiche Comunitarie, di Urbanistica e Lavori pubblici tali da aver consentito lo studio e la presentazione agli uffici amministrativi dell'Ente dei seguenti bandi nonché lo svolgimento delle seguenti attività, alcune delle quali, per l'appunto, volte a fornire supporto all'ufficio tecnico comunale:

➤ per l'anno 2023:

“- “Bando pubblico per il finanziamento dei progetti per il Piano nazionale per la riqualificazione dei piccoli comuni”, pubblicato sul sito del Dipartimento Casa Italia il 14 luglio 2023. Si è proceduto allo studio e al supporto mediante approfondimento e ricerche normative al supporto per la progettazione della riqualificazione urbana

dell'area Est del centro abitato del Comune di Joppolo Giancaxio, in particolare, Largo Muglia, Via Alcide de Gasperi e Via Giulio Cesare;

- “Bando pubblico per lo sviluppo dell'offerta turistica dei cammini religiosi italiani” con la finalità di sviluppare, in termini di qualità delle infrastrutture e di servizi, l'offerta turistica dei cammini religiosi italiani, favorendone, al contempo, il posizionamento sui mercati di riferimento. In merito a questo bando si è proceduto alla attività di supporto ai tecnici comunali per la progettazione per la valorizzazione, miglioramento e promozione turistica del tratto di percorso della Magna Via Francigena all'interno del territorio del Comune di Joppolo Giancaxio;

➤ per l'anno 2024:

- Bando pubblico per accesso al fondo denominato «Fondo investimenti stradali nei piccoli Comuni», di seguito “Fondo”, di cui all'articolo 19, comma 1, del decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 ottobre 2023, n. 136. In merito a questo bando si è proceduto al supporto normativo e consultazione banche dati ai fine di migliorare i lavori di manutenzione straordinaria della viabilità comunale della via Piemonte, contrada Passo Aragona e contrada Maiorcate;

- Attività di studio normativo e tecnico per la presentazione all'Autorità di Bacino del Distretto Idrografico tre schede di segnalazione delle criticità idrauliche dei corsi d'acqua del demanio idrico fluviale con i relativi elaborati per la richiesta di finanziamento alla pulizia di tre valloni ricadenti nel territorio del Comune di Joppolo Giancaxio. In particolare, gli interventi su cui ci si è concentrati riguardano, il vallone Montefamoso-Joppolo-Drago che attraversa le Contrade Realturco, Passo Matino a Contrada Borsellino; il vallone Montefamoso-Vocale che attraversa le Contrade Cinti, Belvedere, Montefamoso e Cipollazze; il Vallone Maccoalube-Consolida che attraversa le contrade Maccalube, Manicalunga, Coda di Volpe e contrada Consolida;

– Supporto tecnico al progettista e responsabile dell'Ufficio Tecnico Arch. Gueli Giuseppe nella redazione del nuovo strumento urbanistico del Comune di Joppolo Giancaxio;

➤ per l'anno 2025:

- Bando pubblico "Interventi di adeguamento, rifunzionalizzazione e ristrutturazione di edifici pubblici, compresa la fornitura delle relative attrezzature e arredi, da adibire a servizi socio-educativi e sociali per i minori, anche al fine di promuovere la parità di genere e colmare i divari territoriali e dei contesti marginali In merito a questo bando si è proceduto al supporto tecnico e normativo per la progettazione di un cosiddetto "Spazio Neutro" per il mantenimento delle relazioni tra bambini e genitori a causa di conflitti matrimoniali;

- Al momento si sta approfondendo mediante consultazione di siti e riviste di settore al supporto per l'aggiornamento del Piano di Protezione Civile del Comune di Joppolo Giancaxio;

- Supporto tecnico al progettista e responsabile dell'Ufficio Tecnico Arch. Gueli Giuseppe nella redazione del nuovo strumento urbanistico del Comune di Joppolo Giancaxio.

Da quanto emerge poi dalla predetta relazione, a seguito dell'attività svolta dall'Ing. Giglione, sarebbero stati raggiunti i seguenti obiettivi:

"a) Rapidità nella ricerca delle pratiche e di tutto il carteggio presente all'interno dell'archivio dell'Ufficio Tecnico, ciò è dovuto a seguito di supporto agli uffici e ai volontari del servizio civile di indice digitale a mezzo di foglio formato excel capace di individuare nell'arco di circa trenta secondi il punto esatto in cui è archiviato una pratica all'interno dell'archivio. Risultato conseguito a seguito di codesta attività è stato la riduzione dei tempi burocratici nella ricerca di atti a seguito di istanze da parte degli utenti di accesso agli atti, nonché di visualizzazione di pratiche sia di edilizia privata nonché di edilizia pubblica;

b) In merito ai progetti in materia di Politiche Comunitarie, Urbanistiche e Lavori Pubblici [...] supporto sia nello studio del bando che nello studio e supporto del progetto di Fattibilità Tecnico ed Economica dei seguenti Lavori:

- riqualificazione urbana dell'area Est del centro abitato del Comune di Joppolo Giancaxio, in particolare, Largo Muglia, Via Alcide de Gasperi e Via Giulio Cesare, importo totale del finanziamento richiesto pari ad € 695.000,00;

- *riqualificazione del tratto di percorso della Magna Via Francigena attraversante il territorio de Comune di Joppolo Giancaxio, importo totale del finanziamento richiesto pari ad € 317.372,00;*
- *lavori di manutenzione straordinaria della viabilità comunale della via Piemonte, contrada Passo Aragona e contrada Maiorcate, importo totale del finanziamento richiesto è stato pari ad € 98.000,00 opera già in attesa di decreto di finanziamento;*
- *lavori di pulizia dei tre valloni, in particolare si è in attesa del decreto di finanziamento di € 113.467,20;*
- *supporto normativo per l'acquisizione di due fabbricati e relativa fusione con fabbricato già di proprietà comunale ubicati in Corso Umberto e via Argento, importo totale del finanziamento richiesto è stato pari ad € 489.133,44".*

2.1.3 Congiuntamente alla relazione *ex art. 14*, comma 4, della l.r. n. 7/1992, in risposta alla richiesta istruttoria avanzata da questa Sezione con deliberazione n. 100/2025/PRSP, l'Ente ha trasmesso una relazione circostanziata a firma del Sindaco dalla quale, del pari, emerge come l'incarico in questione sia stato conferito per far fronte all'assenza di personale e, quindi, per supportare l'ufficio tecnico comunale.

Si rappresenta, infatti :

- con riferimento agli obiettivi, [...] *che il comune di Joppolo Giancaxio, ente di piccolissime dimensioni è da diversi anni fortemente interessato da uno spopolamento e da un calo demografico allarmante, e pertanto a mezzo del consulente si sta cercando e **si è cercato di supportare mediante attività di studio e ricerca l'ufficio tecnico, attualmente privo di personale dipendente titolare** per facilitare buone pratiche attrattive soprattutto attraverso l'intercettazione di bandi e finanziamenti comunitari tali da avviare nel territorio un indotto tra lavori e investimenti che sponsorizzino il comune di Joppolo Giancaxio e migliorino la qualità della vita di chi ci vive;*
- [...] una elencazione degli obiettivi assegnati ma ancora non del tutto conseguiti dall'esperto; nel 2024 era stata avviata l'attività di supporto al tecnico comunale per lo studio e l'approfondimento finalizzato alla redazione del nuovo strumento urbanistico del comune di Joppolo Giancaxio, nel 2025 il supporto si sta concentrando in aggiunta alle attività da completare del 2024 ai nuovi obiettivi relativi allo studio e supporto per il censimento delle

cappelle gentilizie e loculi presenti nel cimitero con riprogrammazione delle cappelle da concedere in concessione.

- Con riferimento, in ultimo, ai motivi che abbiano portato al rinnovo dell'incarico de quo, [...] che le diverse attività svolte dall'esperto, **per complessità e per carenze di personale dipendente qualificato in forza all'ufficio tecnico**, non sono state completate nel periodo di tempo previsto ed hanno dunque portato ai rinnovi per poter continuare ad usufruire del supporto dell'Ing. Giglione per il completamento e il raggiungimento degli obiettivi previsti ed assegnati".

Appare evidente, dunque, come sia nel presupposto normativo evincibile dalla relazione dell'Ingegnere - oltre che dall'atto di conferimento - che nell'attività demandata all'ing. Giglione, per come esposta sia nella predetta relazione che in quella del Sindaco, traspaia l'esigenza di sopperire, attraverso la proroga *de qua*, alla carenza di personale presso l'ufficio tecnico comunale e/o comunque alla "non qualificazione" del personale addetto a questo ufficio.

Con la conseguente violazione della disciplina compendiata all'art. 14, comma 1, della l.r. n. 7/1992 che, in virtù della dichiarazione di incostituzionalità sopra menzionata, non ammette la nomina dell'esperto del Sindaco per lo svolgimento di attività di supporto agli uffici in materie di particolare complessità, per le quali l'Ente abbia documentabili carenze delle specifiche professionalità.

Resta fermo il rilievo mosso in seno alla deliberazione interlocutoria di questa Sezione n. 100/2025/PRSP, in base al quale tra gli atti esaminati non si noterebbero differenziazioni.

Sebbene dalla relazione sindacale emerga, quale giustificazione della reiterazione dell'incarico *de quo*, la circostanza che l'ingegnere non abbia raggiunto nel tempo stabilito gli obiettivi prefissati, con conseguenti proroghe consecutive, resta fermo che dagli atti esaminati tale aspetto non sia stato adeguatamente motivato e, quindi, palesato.

A tal proposito, si ricorda la centralità, nell'ambito della verifica cui è chiamata la Sezione regionale di controllo, ai sensi dell'art. 1, c.173, della l. n. 266/2005, del corredo motivazionale che deve sorreggere il ricorso all'esterno.

2.2 Alla luce delle superiori osservazioni, l'esito della presente verifica *ex art. 1, c. 173 e ss., della l. n. 266/2005, pur nella consapevolezza dell'esigenza dell'Ente di sopperire all'assenza di personale*, conduce a ritenere che la proroga dell'incarico conferito all'ing. Giglione si pone in contrasto con la disciplina prevista dall'art. 14, comma 1, della l.r. n. 7/1992, nella sua formulazione *ratione temporis* vigente.

P.Q.M.

la Corte dei conti Sezione regionale di controllo per la Regione siciliana

ACCERTA

- per le criticità di cui in parte motiva, la non conformità, allo stato degli atti, dell'incarico di esperto conferito all' Ing. Francesco Giglione alle linee applicative e organizzative in materia di conferimento di incarichi di collaborazione, consulenza, studio e ricerca, approvate con deliberazione di questa Sezione n.111/2025/INPR, ed ai principi ulteriormente specificati nella presente delibera che definiscono i parametri di legittimità dell'atto di incarico ai sensi della normativa vigente e degli indirizzi giurisprudenziali contabili;

RICHIEDE ALL'ENTE

la costante e puntuale osservanza delle disposizioni normative disciplinanti la materia *de qua*;

INVITA

- l'amministrazione ad adottare gli opportuni provvedimenti per conformare la propria attività alla legge in materia di affidamento di incarichi, notiziando questa Sezione sulle iniziative assunte;

DISPONE

- che, a cura del Servizio di supporto della Sezione di controllo, copia della presente pronuncia sia trasmessa al Consiglio Comunale – per il tramite del suo Presidente –, al

Sindaco, al Segretario comunale e all'Organo di revisione del Comune di Joppolo Giancaxio (AG);

- che la medesima pronuncia sia pubblicata sul sito istituzionale dell'Amministrazione, (sezione "*Amministrazione Trasparente*") ai sensi dell'art. 31 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

Così deciso in Palermo nella Camera di Consiglio del 05.06.2025.

Il Magistrato Estensore
(Giuseppe Vella)

Il Presidente
(Salvatore Pilato)

Depositato in Segreteria il 9 giugno 2025

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

Boris Rasura