



CORTE DEI CONTI

REPUBBLICA ITALIANA

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA REGIONE SICILIANA

Nell'adunanza del 25 giugno 2024, composta dai Magistrati:

Salvatore PILATO	- Presidente
Adriana LA PORTA	- Consigliere
Tatiana CALVITTO	- Primo Referendario
Antonio TEA	- Referendario
Giuseppe VELLA	- Primo Referendario – Relatore

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.71/2023/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, con le determine commissariali nn. 6 e 7 del 13/10/2023, sono stati conferiti gli incarichi di “esperto del Sindaco”, ex art. 14 l.r. 7/1992, al dott. Bellanti e alla sig.ra Carbone”;

Visto che, ai fini dell'espletamento del controllo ex art. 1, comma 173, della l. n. 266/2005, con nota prot. C.d.c. del 14/02/2024, n. 1787, si chiedeva all'Ente *“di trasmettere le sopracitate determine commissariali nn. 4 e 5 del 4 ottobre 2023 unitamente agli eventuali allegati dalle medesime richiamati nonché i disciplinari di incarico sottoscritti con i professionisti”*;

Visto che l'Ente forniva tempestivo riscontro (prot. C.d.c. del 14/02/2024, nn. 1801 - 1802), trasmettendo copia di atti e documenti;

Visto che, ai sensi e per gli effetti dell'art.1, comma 173, della l. n. 266/2005, questa Sezione, con deliberazione interlocutoria n. 104/2024/PRSP, approvava la relazione

del Magistrato istruttore relativa a detti incarichi 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”*;

Visto che, in data 20/05/2024, con nota prot. C.d.c. n. 4098, l'Ente ha dato riscontro alla predetta relazione, trasmettendo i documenti richiesti;

Vista l'ordinanza n. 53/2024 con cui il Presidente ha convocato l'odierna adunanza;

Udito il relatore, Referendario dott. Giuseppe Vella.

ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

Controllo ai sensi dell'art.1, comma 173, della L. n. 266/2005 sugli atti di spesa relativi ad incarichi di consulenza conferiti del Comune di Palagonia (CT).

Valutazioni conseguenziali alla deliberazione n. 104/2024/PRSP.

PREMESSO CHE

In data 28/11/2023 venivano assunte al prot. n. 9890 e n. 9891 di questa Sezione le determinazioni commissariali nn. 6 e 7 del 13/10/2023 del Comune di Palagonia (CT) recanti, rispettivamente, ad oggetto *“Nomina esperto della Commissione Straordinaria per l'espletamento - in favore della Commissione Straordinaria - delle attività di reingegnerizzazione e sicurezza delle reti informatiche, anche con specifico riferimento alla prevenzione dei rischi di accesso a dati e informazioni da parte delle associazioni mafiose con specifico riferimento alle risorse finanziarie del PNRR. Modifica e integrazione della determinazione della Commissione Straordinaria con poteri di Sindaco n. 5 del 04 ottobre 2023”* e *“Nomina esperto della Commissione Straordinaria per l'espletamento - in favore della Commissione Straordinaria - delle attività di scouting dei finanziamenti regionali, nazionali ed europei con specifico riferimento all'ambito degli Affari sociali. Modifica e integrazione della determinazione della Commissione Straordinaria con poteri di Sindaco n. 4 del 04 ottobre 2023”*.

Dall'esame delle suddette determinazioni, si apprendeva che l'Ente modificava e integrava due precedenti determinazioni commissariali, nn. 4 e 5 del 4/10/2023, con

le quali aveva conferito n. 2 incarichi di esperto, ai sensi dell'art. 14 della legge regionale n. 7/1992, rispettivamente, al dott. Bellanti e alla sig.ra Carbone.

In particolare, emergeva che le predette modifiche e integrazioni originavano dalla necessità di conformare i predetti incarichi all'orientamento espresso dalla Corte Costituzionale, con sentenza n. 70/2022¹, e alle *“Linee applicative in materia di conferimento di incarichi di collaborazione, consulenza, studio e ricerca [...]”*, adottate da questa Sezione, con deliberazione n. 71/2023/INPR.

Di talché nella determinazione n. 6/2023 si dava atto che *“la nomina del dott. Angelo Bellanti ai sensi della l. R. n. 7/1992 è [era] finalizzata – in linea con gli indirizzi sopracitati – a consentire a questa Commissione il raggiungimento di specifici obiettivi, quali quelli della reingegnerizzazione e sicurezza delle reti informatiche, anche con specifico riferimento alle risorse finanziarie del PNRR, il cui corretto impiego involve specifiche responsabilità degli Enti locali, nella veste di soggetti attuatori dei progetti”*.

Del pari, dalla determinazione n. 7/2023, si evinceva che *“la nomina di Concetta Carbone ai sensi della l. R. n. 7/1992 è [era] finalizzata – in linea con gli indirizzi sopracitati – a consentire a questa Commissione il raggiungimento di specifici obiettivi, quali quelli connessi alla prevenzione di forme di infiltrazione mafiosa nel delicato settore degli Affari sociali, procedendo alla riorganizzazione dello stesso anche attraverso il ricorso allo scouting dei finanziamenti regionali, nazionali ed europei”*.

Ai fini dell'espletamento del controllo ex art. 1, comma 173, della l. n. 266/2005, con nota prot. C.d.c. del 14/02/2024, n. 1787, si chiedeva all'Ente *“di trasmettere le sopraccitate determine commissariali nn. 4 e 5 del 4 ottobre 2023 unitamente agli eventuali allegati dalle medesime richiamati nonché i disciplinari di incarico sottoscritti con i professionisti”*.

L'Ente forniva tempestivo riscontro (prot. C.d.c. del 14/02/2024, nn. 1801 - 1802), trasmettendo copia dei seguenti atti e documenti:

¹ Con sentenza n. 70/2022, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1 della L.R. n. 5/2021, di modifica dell' art. 14 della l.r. 7/1992, limitatamente alla parte in cui consente il rinnovo dell'incarico oltre il periodo del mandato del Sindaco che l'ha originariamente conferito e limitatamente 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”*.

- determinazioni commissariali nn. 4 e 5 del 4/10/2023, di nomina del dott. Bellanti e della sig.ra Carbone;
- *curricula vitae* dei due esperti, di cui uno, quello della sig.ra Carbone, non debitamente sottoscritto;
- disciplinari di incarico – debitamente sottoscritti – stipulati con i professionisti;
- dichiarazione resa dalla sig.ra Carbone circa l'insussistenza di cause di inconferibilità e di incompatibilità di cui all'articolo 20, comma 1, del d. lgs. n. 39/2013.

Ai sensi e per gli effetti dell'art.1, comma 173, della l. n. 266/2005, questa Sezione, con deliberazione interlocutoria n. 104/2024/PRSP, approvava la relazione del Magistrato istruttore relativa a detti incarichi 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 accertava, preliminarmente, l'assenza di sottoscrizione in seno al *curriculum vitae* della sig.ra Carbone, per come trasmesso a seguito della nota prot. C.d.c. n. 1787/2024, con la conseguenza che se ne chiedeva una nuova trasmissione.

Nel merito della verifica *ex art. 1*, comma 173, della l. n. 266/2005, si rilevava poi:

- a) Che le nomine in esame concretavano due incarichi ai sensi art. 14 della l.r. n. 7/1992 (c.d. disciplina dell' *"Esperto del Sindaco"*) e, al contempo, erano riconducibili all'alveo dell'ipotesi derogatoria contemplata dall'art. 11, comma 3, del d.l. 10 agosto 2023, n. 105, come emergeva dall'esame delle due delibere di conferimento, con la conseguenza che si chiedevano chiarimenti in ordine alla connotazione giuridica dei due incarichi;
- b) Con riferimento all'incarico conferito al dott. Bellanti, si appurava la sua inerenza alle funzioni istituzionalmente spettanti al Sindaco (nel caso di specie, alla Commissione straordinaria nominata a seguito dello scioglimento *ex art. 143* d.lgs. n. 267/2000 del Consiglio comunale dell'Ente) in quanto finalizzato al soddisfacimento dell'imprescindibile esigenza di rimuovere gli effetti pregiudizievoli per l'interesse pubblico e di assicurare il risanamento dell'Ente. Sul punto, ai fini di una compiuta verifica e visto l'approssimarsi della sua naturale

scadenza, si chiedeva all'Ente di trasmettere la relazione prevista dall'art. 14, comma 4, della l.r. n. 7/1992 o, in mancanza, di fornire una relazione dettagliata sull'attività concretamente svolta dall'Esperto in favore della Commissione straordinaria e sui risultati conseguiti;

- c) Relativamente all'incarico conferito alla sig.ra Carbone, nel prendersi atto che anche questo pareva inerire alle funzioni istituzionalmente spettanti al Sindaco, si chiedeva, del pari, che l'Ente trasmettesse la relazione prevista dall'art. 14, comma 4, della l.r. n. 7/1992 o, in mancanza, che fornisse una relazione dettagliata sull'attività concretamente svolta dall'Esperto in favore della Commissione straordinaria e sui risultati conseguiti;
- d) Da ultimo, rilevandosi la mancata trasmissione della dichiarazione di inconferibilità ed incompatibilità *ex art. 20*, comma 1, del d. lgs. 39/2013 a firma del dott. Bellanti, se ne chiedeva la trasmissione.

In data 20/05/2024, con nota prot. C.d.c. n. 4098, l'Ente ha dato riscontro alla predetta relazione, trasmettendo i documenti richiesti (*curriculum vitae* della sig.ra Carbone debitamente sottoscritto e dichiarazione di inconferibilità/incompatibilità *ex art. 20*, comma 1, del d. lgs. 39/2013 firmata dal dott. Bellanti) e formulando le controdeduzioni che, di seguito, si espongono brevemente:

- con riferimento al superiore punto a) ha dedotto che *“l'attribuzione dell'incarico di “esperto del Sindaco” (rectius Commissione straordinaria) al dott. Bellanti rientra nell'ipotesi derogatoria contemplata dall'art. 11, comma 3, del d.l. 10 agosto 2023 n. 105”, puntualizzando che “trattasi di incarico di consulenza , resa direttamente alla Commissione straordinaria, che non prevede e non si concretizza con la costituzione di un ufficio ai sensi dell'art. 90 del t.u.e.l.” e sostenendo che “tale incarico di supporto consulenziale ex art. 14 l.r. 7/1992 è contemplato tra quelli esclusi dal divieto di conferimento ai soggetti già lavoratori pubblici o privati e collocati in quiescenza, ai sensi dell'art. 11, comma 3, del d.l. 10 agosto 2023, n. 105, come si evince dal dossier n. 126/1 del servizio studi del Senato della Repubblica, pubblicato il 25/9/2023 (pagg. 82, 83). L'incarico conferito alla sig.ra Concetta Carbone non rientra, invece, nell'ipotesi derogatoria*

contemplata dall'art. 11, comma 3, del d.l. 10 agosto 2023 n. 105, in quanto la predetta non è in quiescenza”;

- in ordine al superiore punto b) ha rappresentato che l'attività espletata dal dott. Bellanti *“ha concorso [...] alla tempestiva individuazione delle seguenti soluzioni:*
 - *Relativamente alla rete LAN - compreso i collegamenti VOIP - la reingegnerizzazione della stessa, con esclusione delle Scuole, alle quali verranno assegnate delle linee tradizionali. È stata approntata la bozza progettuale di un collegamento con dorsale in fibra ottica tra i vari piani dell'edificio comunale, con la creazione di un centro stella a piano terra e di apparati di rete su ogni piano, ai quali saranno connesse tutte le postazioni di PC, VOIP, stampanti di rete e ripetitori wireless, similmente anche presso la sede dei VV.UU.*
 - *Per la sede centrale la progettazione contempla un nuovo collegamento dati internet di nuova generazione - FTTH con velocità simmetrica di 1 GB/s - mentre, nella sede della Polizia Municipale, un collegamento in fibra di 100/220 MB/s, con la protezione di un firewall per prevenire eventuali attacchi informatici dall'esterno e dall'interno.*
 - *La modernizzazione delle postazioni PC prevede l'acquisto di ulteriori apparecchiature, anche ricondizionate, ma di nuova generazione e con sistema operativo attuale Windows 11, regolarmente licenziato.*
 - *Le apparecchiature della videosorveglianza saranno trasferite presso la sede della Polizia Municipale, al fine di assicurare un monitoraggio adeguato, che sarà garantito anche da un ulteriore collegamento mirrar con la sede della locale Compagnia dei Carabinieri, con la quale sono state avviate mirate interlocuzioni in merito, acquisendone il favorevole avviso.*
 - *L'attuazione delle sette misure finanziate dal PNRR ha formato oggetto di approfondimento in sede di numerose riunioni svolte con la Commissione Straordinaria e gli uffici comunali coinvolti, all'esito delle quali è stata impressa la necessaria accelerazione alla fase attuativa dei progetti, procedendo alla contrattualizzazione dei servizi connessi a 6 progetti su 7, nel pieno rispetto dei termini di scadenza imposti per l'utile impiego delle risorse assegnate”;*
- Con riguardo al superiore punto c) ha puntualizzato che l'attività consulenziale prestata dalla sig.ra Carbone *“ha consentito alla Commissione Straordinaria di*

sviluppare una Pianificazione in grado di supportare i processi di avvio e realizzazione delle progettualità finanziate, nonché di intervenire efficacemente nei seguenti ambiti:

Politiche sociali Piani di Zona programmati (L. 328/2000) per gli anni 2018, 2019 e 2020:

È stata svolta una puntuale attività di analisi, verifica e ricognizione delle azioni avviate e della relativa spesa. Tra le nuove Azioni avviate merita menzione quella dell' "Assistenza Tecnica" per la quale è stato pubblicato l'Avviso pubblico e sono stati selezionati e inseriti nel piano di lavoro i corrispondenti profili professionali. Il supporto consulenziale della sig.ra Carbone ha favorito la prosecuzione delle attività e il conseguente avanzamento della spesa in misura superiore al 60% con riferimento alle annualità 2018-2019, consentendo di richiedere l'assegnazione del finanziamento per la seconda annualità. Il contributo offerto dalla sig.ra Carbone ha altresì concorso al positivo avvio delle azioni relative alle annualità 2019 e 2020, nonché alla definizione della programmazione relativa alle annualità 2021 e 2022/2024, che formerà oggetto di un prossimo confronto in seno al Comitato dei Sindaci.

Fondo povertà 2021:

L'Esperto ha messo a disposizione la propria qualificata esperienza specialistica, in funzione della migliore realizzazione di un report di monitoraggio delle economie di spesa e della successiva definizione di un programma di razionalizzazione della stessa spesa, già oggetto di confronto anche in seno al Comitato dei Sindaci. In particolare, all'esito degli approfondimenti svolti, è stato possibile implementare i servizi a beneficio di minori, disabili e famiglie.

Fondo di solidarietà comunale:

Il supporto consulenziale della sig.ra Carbone in ordine agli obblighi di legge in materia di assunzione a tempo indeterminato di assistenti sociali - che impongono il parametro del numero minimo di un assistente ogni 5.000 abitanti - ha consentito a questa Commissione di imprimere il necessario impulso alle attività degli Uffici competenti per la predisposizione degli atti e la definizione delle procedure per l'avvio della selezione delle risorse umane. In particolare, l'impiego delle risorse finanziarie destinate al potenziamento del personale a disposizione e riferite alle annualità 2022 e 2023 consentirà l'assunzione dei primi due assistenti sociali, permettendo, con le successive risorse dell'annualità 2024, di poter arrivare nel 2025 a raggiungere l'obiettivo di 1 assistente sociale ogni 5000 abitanti. La proposta della sig.ra Carbone di impiegare una parte delle somme del Fondo di solidarietà

comunale per il potenziamento dei servizi per asili nido ha consentito alla Commissione di attivare gli Uffici competenti al fine di ampliare la platea dei minori beneficiari nella misura del 50% (da n. 18 a n. 27).

PNRR Missione 5 Politiche Sociali:

La sig.ra Carbone ha svolto una proficua attività di consulenza ai fini della predisposizione degli avvisi di coprogettazione per l'Avvio delle azioni della misura 1.1 dedicata ai minori e alle famiglie e della misura 1.2 dedicata all'autonomia dei disabili; avvisi condivisi in seno al Comitato dei Sindaci.

Efficientamento energetico:

L'efficace supporto offerto dalla sig.ra Carbone ha contribuito alla positiva definizione delle procedure di chiusura progetto e alla predisposizione della rendicontazione per rimborso del progetto di efficientamento energetico della scuola Rodari, che si è concluso in data 31/12/2023.

Dispersione scolastica:

La sig.ra Carbone ha proficuamente collaborato ai fini della definizione degli indirizzi operativi diffusi dalla Commissione Straordinaria ai dirigenti scolastici degli istituti di questo ambito territoriale, conformemente alle recenti disposizioni normative di cui al "Decreto Caivano", con particolare riferimento alle procedure da seguire in caso di assenza prolungata senza valida giustificazione, anche attraverso la predisposizione di una modulistica attuativa predefinita"

Con l'ordinanza n. 53/2024, 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, con specifico riferimento agli schemi di convenzione trasmessi dall'Ente, si ritiene di rinvenire gli elementi legittimanti l'esercizio del controllo *ex art. 1, comma 173, della l. n. 266/2005*, in ragione del superamento del limite di spesa (compenso lordo di euro 6.000,00 pattuito in favore di ciascun collaboratore) e della natura consulenziale dell'attività richiesta agli esperti, come delineata agli artt. 1 e 2 dei disciplinari di incarico.

Stante, dunque, la sussumibilità della fattispecie in esame nell'ambito di applicazione dell'art. 1, comma 173, della l. n. 266/2005, si espongono le risultanze istruttorie che seguono.

2. Incarichi conferiti al Dott. Bellanti e alla sig.ra Carbone: esame delle controdeduzioni dell'Ente (prot. C.d.c. del 20/05/2024, n. 4098).

2.1 Come anticipato in premessa, con la deliberazione interlocutoria n. 104/2024/PRSP si paventavano alcune perplessità in ordine all'inquadramento normativo dei due conferimenti in esame.

2.1.1 Più specificamente, nel corpo delle determinazioni commissariali nn. 6 e 7 del 13/10/2023, si evinceva, per un verso, espresso richiamo alla disciplina di cui all'art. 14 della legge regionale n. 7/1992, così assumendosi che trattavasi di due nomine di collaboratori esterni *ex art. 14 l.r. n. 7/1992*; per altro verso, dall'esame delle due determinazioni emergeva che entrambi gli incarichi erano riconducibili all'alveo dell'ipotesi derogatoria di cui all'art. 11, comma 3, del d.l. 10 agosto 2023, n. 105, che, espressamente, ammette il conferimento di incarichi di vertice degli uffici di diretta collaborazione di autorità politiche a soggetti già lavoratori pubblici o privati e collocati in quiescenza, in deroga al divieto di cui all'art. 5, comma 9, del d.l. n. 95/2012.

Con la conseguenza che, a mezzo della deliberazione n. 104/2024/PRSP, si avanzava espressa richiesta di chiarimenti all'Ente circa la configurazione giuridica degli incarichi conferiti al dott. Bellanti ed alla sig.ra Carbone.

2.1.2 L'Ente, con le controdeduzioni, afferma che *"l'attribuzione dell'incarico di "esperto del Sindaco" (rectius Commissione straordinaria) al dott. Bellanti rientra nell'ipotesi derogatoria contemplata dall'art. 11, comma 3, del d.l. 10 agosto 2023 n. 105", puntualizzando che trattasi "di incarico di consulenza, resa direttamente alla Commissione straordinaria, che non prevede e non si concretizza con la costituzione di un ufficio ai sensi dell'art. 90 del t.u.e.l.".*

Aggiunge poi che *"tale incarico di supporto consulenziale ex art. 14 l.r. 7/1992 è contemplato tra quelli esclusi dal divieto di conferimento ai soggetti già lavoratori pubblici o privati e collocati in quiescenza, ai sensi dell'art. 11, comma 3, del d.l. 10 agosto 2023, n. 105, come si evince dal dossier n. 126/1 del servizio studi del Senato della Repubblica, pubblicato il 25/9/2023 (pagg. 82, 83)".*

Con riferimento all'incarico attribuito alla sig.ra Carbone, chiarisce che *"non rientra, invece, nell'ipotesi derogatoria contemplata dall'art. 11, comma 3, del d.l. 10 agosto 2023 n. 105, in quanto la predetta non è in quiescenza"*.

2.1.3 Orbene, secondo i chiarimenti forniti dall'Ente, l'incarico attribuito al dott. Bellanti sarebbe, al contempo, incarico di *"Esperto del sindaco"* ex art. 14 della l.r. n. 7/1992 ed incarico sussumibile nell'ipotesi derogatoria di cui all'art. 11, comma 3, del d.l. n. 105/2023, che non concreta la costituzione di un ufficio ex art. 90 del TUEL; diversamente, dalle controdeduzioni dell'Ente, emerge che l'incarico conferito alla sig.ra Carbone non rientrerebbe nella suddetta ipotesi derogatoria e sostanzierebbe un incarico di *"Esperta del Sindaco"* ex art. 14 della l.r. n. 7/1992.

2.1.4 Sulla scorta di quanto sopra emerso, si ritiene che appare verosimile la prospettazione dell'Ente secondo cui l'incarico alla sig.ra Carbone sostanzia un incarico ai sensi dell'art. 14 della l.r. n. 7/1992 (per il cui vaglio si rinvia al punto 2 delle presenti osservazioni); al contrario, la nomina del dott. Bellanti, nella duplice *"veste"* di incarico consulenziale ex art 14 della l.r. n. 7/1992 ed incarico rientrante nell'ipotesi derogatoria ex art. 11, comma 3, del d.l. n. 105/2023 o, per riportare

l'assunto dell'Ente, di *"incarico di supporto consulenziale ex art. 14 l.r. 7/1992 [...] contemplato tra quelli esclusi dal divieto di conferimento ai soggetti già lavoratori pubblici o privati e collocati in quiescenza, ai sensi dell'art. 11, comma 3, del d.l. 10 agosto 2023, n. 105 [...]"*, desta qualche perplessità ed obbliga, pertanto, la Sezione alle seguenti osservazioni.

2.2 Preliminarmente, si rende opportuna una sintetica disamina della peculiare disciplina regionale, in materia di conferimento di collaborazioni esterne, recata dall'art. 14 della l.r. n. 7/1992.

Come noto, con l'art. 14 della l.r. n. 7/1992, il legislatore regionale ha conferito al Sindaco (in qualità di Organo di Governo dell'Ente Locale, eletto direttamente dai cittadini, verso i quali egli risponde personalmente dal punto di vista politico) la facoltà di nominare, a tempo determinato, esperti dotati di elevata qualificazione professionale, che possano supportarlo nell'esercizio delle funzioni d'indirizzo politico-amministrativo e di controllo, attribuitegli dalle leggi nelle materie rientranti nelle proprie specifiche competenze.

Secondo la consolidata giurisprudenza contabile, *"[...] gli incarichi di collaborazione esterna, previsti dall'articolo 14 della legge regionale n. 7 del 1992, non possono consistere in forme di supporto alla struttura amministrativa dell'ente locale, atteso il chiaro tenore letterale della norma, che fa riferimento "all'espletamento di attività connesse con le materie di sua competenza" (del sindaco).*

Pertanto, dopo la riforma dell'ordinamento degli enti locali, la facoltà di utilizzare le forme di collaborazione previste dal più volte menzionato articolo 14 della legge regionale n. 7/1992, non può legittimamente essere rivolta per l'espletamento di compiti gestionali, che per legge non rientrano tra le competenze funzionali del sindaco e degli altri organi politici.

E, in questo senso, considerato che, come già sottolineato, il conferimento di tali incarichi a tempo determinato deve intendersi strumentale allo svolgimento delle funzioni proprie del sindaco, spetta a questo organo individuare in concreto, all'atto della nomina, le azioni per le quali necessita il supporto all'attività di indirizzo politico e di delineare l'oggetto (o gli oggetti) dell'incarico di collaborazione dell'esperto, così come l'utilità che, prevedibilmente, può

derivarne come risultato delle prestazioni rese dal professionista esterno” (Corte dei conti, Sez. App. Sicilia, sent. n. 65/2019).

Trattasi, dunque, di tipi di incarichi di collaborazione esterna dal carattere strettamente fiduciario che comportano l’espletamento di attività e funzioni strumentali al miglior espletamento, da parte del Sindaco, dei suoi compiti d’indirizzo politico-amministrativo e di controllo.

Si rammenta che, benché i predetti incarichi sono espressione della potestà legislativa esclusiva della Regione Siciliana in materia di “regime degli enti locali”, ai sensi dell’art. 14, comma 1, lettera o) dello Statuto, restano comunque assoggettati ai limiti posti dal legislatore nazionale con l’art. 7 del TUPI.

Ciò in quanto *“i principi desumibili dal t.u. pubblico impiego costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica... (ex multis, sentenza n. 16 del 2020 e tale connotato si rinviene anche nell’art. 7 t.u. pubblico impiego (sentenza n. 250 del 2020)” (cfr. Corte Cost., sent. n. 70/2022).*

In tale prospettiva, infatti, la Corte costituzionale, in occasione della dichiarazione di illegittimità costituzionale dell’art. 9, comma 1, della l.r. n. 5/2021, di modifica dell’art. 14 della l.r. n. 7/1992, ha delimitato la portata della disciplina regionale posta dall’art. 14 l.r. n. 7/1992, statuendo che deve interpretarsi *“nell’implicito e doveroso rispetto della norma fondamentale dettata dal legislatore statale [recte art. 7 TUPI]” (cfr. sentenza n. 70/2022).*

2.3 Passando ora in rassegna l’altra disposizione richiamata dall’Ente quale presupposto della nomina del dott. Bellanti, precisamente l’ art. 11, comma 3, del d.l. n. 105/2023, emerge che trattasi di una disposizione che, fermo restando il rispetto delle ulteriori previsioni in materia di superamento del tetto stipendiale e trattamento pensionistico, consente il superamento del divieto di conferimento di incarichi retribuiti di studio e consulenza, e/o dirigenziali o direttivi, a soggetti già collocati in

quiescenza, di cui all'art. 5, comma 9, del d.l. n. 95/2012², per coloro che ricoprono incarichi di vertice negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche³.

2.3.1 In ottica di una corretta inquadratura di detta ipotesi derogatoria, appare ragionevole chiedersi, nell'ambito della presente verifica, quali siano gli uffici di diretta collaborazione degli organi di direzione politica degli enti locali e, al contempo, quali siano gli incarichi di vertice presso tali uffici che possono ricondursi nell'ambito di applicazione dell'ipotesi derogatoria *de qua*.

In merito agli uffici di diretta collaborazione degli organi di direzione politica degli enti locali, si è già detto, in seno alla deliberazione n. 104/2024/PRSP, che trattasi degli uffici di staff *ex art. 90 del TUEL*⁴, assimilabili agli uffici di diretta collaborazione ministeriali *ex art. 14, comma 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165* (cfr. art. 18 *ter* del d.l. n. 162/2019, convertito con modificazioni, dalla l. n. 8/2020, di interpretazione autentica dell'art. 90, comma 2, del TUEL).

²Si ricorda che l'art. 5, comma 9, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, espressamente sancisce che "è fatto divieto alle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2011, nonché alle pubbliche amministrazioni inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 nonché alle autorità indipendenti ivi inclusa la Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob) di attribuire incarichi di studio e di consulenza a soggetti già lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza. Alle suddette amministrazioni è, altresì, fatto divieto di conferire ai medesimi soggetti incarichi dirigenziali o direttivi o cariche in organi di governo delle amministrazioni di cui al primo periodo e degli enti e società da esse controllati, ad eccezione dei componenti delle giunte degli enti territoriali e dei componenti o titolari degli organi elettivi degli enti di cui all'articolo 2, comma 2-bis, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125. Gli incarichi, le cariche e le collaborazioni di cui ai periodi precedenti sono comunque consentiti a titolo gratuito. Per i soli incarichi dirigenziali e direttivi, ferma restando la gratuità, la durata non può essere superiore a un anno, non prorogabile né rinnovabile, presso ciascuna amministrazione [...]".

³In attuazione del divieto di cui all'art. 5, comma 9, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione ha emanato due circolari. La prima del 4 dicembre 2014, n. 6, specifica chiaramente che "la disciplina in esame pone puntuali norme di divieto, per le quali vale il criterio di stretta interpretazione ed è esclusa l'interpretazione estensiva o analogica (come chiarito dalla Corte dei conti Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle amministrazioni dello Stato, deliberazione n. 23/2014/prev. del 30 settembre 2014). Incarichi vietati, dunque, sono solo quelli espressamente contemplati: incarichi di studio e di consulenza, incarichi dirigenziali o direttivi, cariche di governo nelle amministrazioni e negli enti e società controllati". «Un'interpretazione estensiva dei divieti in esame potrebbe determinare un'irragionevole compressione dei diritti dei soggetti in quiescenza, in violazione dei principi enunciati dalla giurisprudenza costituzionale».

La successiva circolare 10 novembre 2015, n. 4, che mira espressamente ad integrare le indicazioni della precedente circolare, specifica, invece, che il divieto posto dall'art. 5 del d.l. n. 95/2012 "riguarda anche le collaborazioni e gli incarichi attribuiti ai sensi dell'art. 14 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e dell'articolo 90 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Come già osservato nella circolare n. 6 del 2014, infatti, in assenza di esclusioni al riguardo, devono ritenersi soggetti al divieto anche gli incarichi dirigenziali, direttivi, di studio o di consulenza, assegnati nell'ambito degli uffici di diretta collaborazione di organi politici".

⁴ Ai sensi dell'art. 90, comma 1, del TUEL, rubricato "Uffici di supporto agli organi di direzione politica", "Il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi può prevedere la costituzione di uffici posti alle dirette dipendenze del sindaco, del presidente della provincia, della giunta o degli assessori, per l'esercizio delle funzioni di indirizzo e di controllo loro attribuite dalla legge, costituiti da dipendenti dell'ente, ovvero, salvo che per gli enti dissestati o strutturalmente deficitari, da collaboratori assunti con contratto a tempo determinato, i quali, se dipendenti da una pubblica amministrazione, sono collocati in aspettativa senza assegni [...]"

Quanto agli “incarichi di vertice” all’interno di tali uffici, ad individuarli e sussumerli nel campo di applicazione dell’ipotesi derogatoria ex art. 11, comma 3, d.l. n. 105/2023, c’ha pensato la Presidenza del Consiglio dei Ministri attraverso l’Ufficio legislativo del Ministro per la Pubblica Amministrazione che, con il recente parere n. 938 dell’11 ottobre 2023, ha chiarito che può “*essere ricompresa tra gli incarichi di vertice degli uffici di staff di cui all'articolo 90 TUEL, la figura del Capo di Gabinetto, ove prevista all'interno dei regolamenti di organizzazione degli enti locali, che ha il compito di coadiuvare e supportare il Sindaco nell'esercizio delle sue funzioni di indirizzo e di controllo politico-amministrativo, sebbene non possa avere un contratto da dirigente e con le peculiarità retributive e contrattuali che contraddistingue l'ordinamento degli enti locali*”.

Conclude, pertanto, affermando che può “*ritenersi riconducibile all'alveo dell'ipotesi derogatoria di cui all'articolo 11, la nomina ex art. 90 TUEL dei soli Capi di Gabinetto, intesi come figure di vertice degli uffici di staff all'interno dei regolamenti interni di organizzazione degli enti locali*, a condizione che tra le funzioni allo stesso attribuite non rientrino attività di natura gestionale intese nei termini sopra descritti, occorrendo analizzare in concreto, al di là del nomen iuris ad essa attribuito, il contenuto delle prestazioni oggetto dell'incarico, al fine di non incorrere in condotte elusive della disposizione normativa in argomento”.

Appare evidente, dunque, che gli incarichi di vertice rientranti nella suddetta ipotesi derogatoria sono i soli incarichi di Capo di gabinetto degli uffici di diretta collaborazione istituiti ai sensi dell’art. 90 del TUEL (c.d. uffici di staff).

Spostando poi l’attenzione sulla specifica figura del Capo di gabinetto, si segnala che la Sezione regionale di controllo per il Lazio, con un recente parere (n. 133 dell’8 agosto 2023), dinanzi al quesito sottopostole circa la possibilità o meno di conferire l’incarico di Capo di gabinetto a personale in quiescenza, ha avuto occasione di precisare che la figura del Capo di gabinetto “è per definizione posta a capo di un ufficio, quello del “gabinetto”, appunto, ed è quindi titolare di poteri di direzione (quantomeno) nell’ambito del proprio ufficio cui, di regola, è assegnato ulteriore personale”, concludendo che “le peculiarità intrinseche della figura del capo di gabinetto, e analogamente, di quella di vicecapo, ove prevista, devono ritenersi ricomprese nella previsione della norma in esame [recte l’art. 5, comma 9, del d.l. n. 95/2012] trattandosi del conferimento di un incarico che racchiude poteri direttivi

(quantomeno, come detto, dell'ufficio di gabinetto) e rappresenta, inoltre, una "carica" in un organo di governo dell'amministrazione (del sindaco, quando si discorre del suo ufficio di gabinetto).

2.4 Alla luce di siffatte doverose premesse di carattere normativo – giurisprudenziale, appare evidente che l'incarico di "Esperto del Sindaco" previsto dall'art. 14 della l.r. n. 7/1992 e l'incarico contemplato dall'art. 11, comma 3, del d.l. n. 105/2023 sono ontologicamente differenti.

Se il primo è, infatti, un incarico di collaborazione esterna che prevede l'esercizio di funzioni espressamente tipizzate dal legislatore regionale, il secondo è un incarico di vertice dell'ufficio di staff istituito ai sensi dell'art. 90 del TUEL riconducibile, secondo le indicazioni fornite dal parere n. 938/2023, alla sola figura del Capo di Gabinetto, con poteri di direzione dell'ufficio cui è preposto.

2.5 Ciò premesso, venendo ora all'esame, nel merito, del conferimento al dott. Bellanti, sulla base di quanto sin qui osservato, si ritiene che lo stesso non può, contemporaneamente, essere incarico consulenziale *ex art.* 14 della l.r. n. 7/1992 ed incarico rientrante nell'ipotesi derogatoria di cui all'art. 11, comma 3, del d.l. n. 105/2023 e/o comunque, secondo la prospettazione dell'Ente, costituire un incarico di consulenza *ex art.* 14 della l.r. n. 7/1992 contemplato dalla suddetta ipotesi derogatoria. Ciò in quanto, lo si ribadisce, i due incarichi presentano connotati differenti.

Inoltre, diversamente da quanto sostenuto dall'Ente, nel dossier n. 126/1 del Servizio studi del Senato della Repubblica, a pag. 82, si dice espressamente che *"Il comma 3 dell'articolo 11 introduce un'esclusione dalla disciplina restrittiva sugli incarichi ai soggetti già lavoratori pubblici o privati e collocati in quiescenza; l'esclusione concerne il conferimento di incarichi di vertice degli uffici di diretta collaborazione di autorità politiche".*

Non è vero, dunque, che gli incarichi di consulenza sono contemplati tra quelli esclusi dal divieto di conferimento ai soggetti già lavoratori pubblici o privati e collocati in quiescenza, ai sensi dell'art. 11, comma 3, del d.l. 10 agosto 2023, n. 105.

2.6 Ciò posto, si osserva ulteriormente quanto segue.

Al di là del *nomen juris* dell'atto di nomina del dott. Bellanti, si rileva che, analizzando, in concreto, le prestazioni oggetto dell'incarico, si tratta di attività di natura strettamente consulenziale tipiche di un collaboratore esterno e non di attività proprie di un Capo di gabinetto che, come già detto, svolge compiti di direzione sull'ufficio di gabinetto che presiede, con la conseguenza che, in concreto, l'incarico rivestito dal Bellanti, per sua stessa natura, non potrebbe rientrare nell'ipotesi derogatoria *de qua*.

A ciò aggiungasi l'ulteriore considerazione che, per stessa ammissione dell'Ente, l'incarico al dott. Bellanti “*non prevede e non si concretizza con la costituzione di ufficio ai sensi dell' art. 90 del t.u.e.l.*” con la conseguenza che, non sussistendo un ufficio *ex art.* 90 del TUEL, non ha ragione di esistere un incarico di vertice dell'ufficio *ex art.* 11, comma 3, del d.l. n. 105/2023.

2.7 Alla luce delle superiori osservazioni, l'esito della presente verifica *ex art.* 1, c. 173 e ss., della l. n. 266/2005, conduce a ritenere che l'atto di nomina del dott. Bellanti, dal punto di vista giuridico, non può concretare, al contempo, un incarico di consulenza *ex art.* 14 l.r. n. 7/1992 ed un incarico di vertice rientrante nella disciplina derogatoria di cui all'art. 11, comma 3, del d.l. n. 105/2023.

Anche a volere ammettere la duplice natura dell'incarico *de quo* e/o comunque la sua riconducibilità nell'ambito di applicazione della suddetta ipotesi derogatoria, si ritiene che l'Ente non ha compiutamente esplicitato, né nella determina di conferimento né in sede di controdeduzioni, in che termini la fattispecie derogatoria *ex* all'art. 11, comma 3, del d.l. n. 105/2023 si dovrebbe conciliare con la disciplina recata dall'art. 14 della l.r. n. 7/1992 relativa alla figura dell'“*Esperto del Sindaco*”.

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.

Allo stato degli atti e in base alle controdeduzioni dell'Ente appare, invero, che l'incarico al dott. Bellanti mostra, in concreto, i connotati di un incarico di consulenza. Trattandosi di un incarico di consulenza ed essendo il Bellanti un soggetto in

quiescenza dal 2020 (cfr. curriculum vitae), si osserva che detto incarico dovrebbe soggiacere al divieto di cui all'art. 5, comma 9, del d.l. n. 95/2012⁵.

3. Con riferimento all'incarico di "Esperta del Sindaco" ex art. 14 della l.r. n. 7/1992 conferito **alla sig.ra Carbone**, dall'esame della documentazione agli atti ed in base alle controdeduzioni formulate dall'Ente, si ritiene che esso appare conforme a legge.

In particolare, per quanto riguarda la circostanza che l'Esperta non possiede il titolo di laurea, si rammenta che la disciplina regionale posta dall'art. 14 della l.r. n. 7/1992 ammette la possibilità di conferire incarichi anche a personale non laureato, purché dotato delle competenze professionali ricercate.

Sul punto, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 70 del 2022, ha avuto occasione di statuire che *"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 sig.ra Carbone, secondo quanto emerge dal curriculum vitae, ha parecchie esperienze nel campo degli affari sociali.

Per enumerarne alcune, è stata consulente per l'Assessorato dell'Istruzione e della Formazione Professionale, ha coordinato e diretto svariati progetti formativi, socioculturali e di inclusione socio-lavorativa per la Regione Siciliana, per pubbliche amministrazioni e per varie associazioni e aziende.

Quanto, infine, al requisito della finalizzazione dell'incarico all'espletamento di attività connesse con le materie di competenza del Sindaco [*recte* della Commissione straordinaria con i poteri del Sindaco], si ritiene che la sig.ra Carbone ha espletato

⁵ Con il recente parere n. 80 del 1° maggio 2024, la Sezione regionale di controllo per il Lazio, ha avuto occasione di delineare la portata del divieto posto dall'art. 5 del d.l. n. 95/2012 sintetizzando quanto segue: *"Nelle pronunzie più recenti la Corte dei conti ha circoscritto il divieto agli incarichi di studio e di consulenza (oltre che direttivi e dirigenziali) ritenendo lo stesso divieto non possa estendersi ad "attività di mera condivisione" quali la "formazione operativa e il primo affiancamento del personale neo assunto" (Sezione reg. contr. Liguria n. 66/2023) o ad "attività di mera assistenza" quali "attività caratterizzata, in negativo, dalla mancanza di competenze specialistiche che non rientri nelle ipotesi di contratto d'opera intellettuale del 2229 cc. (Sezione reg. contr. Lazio n. 88/2023)."*

Nella stessa ottica, questa Sezione regionale di controllo, con deliberazione n. 133 del 2023, ha concluso che "il conferimento a titolo oneroso di incarichi e cariche in favore di soggetti già collocati in quiescenza, per essere legittimo necessita, quindi di una effettiva (e non elusiva) esclusione dal campo di applicazione del divieto previsto dall'art. 5, comma 9, del decreto n. 95/2012), evidenziando anche che il Legislatore ha gradualmente introdotto una serie sempre più estesa di eccezioni al suddetto divieto, con deroghe espresse all'art. 5, comma 9, del d.l. n. 95/2012 (si fa riferimento all'art. 2-bis, comma 5, del d.l. 17 marzo 2020, n. 18; all'art. 3-bis del d.l. 14 gennaio 2021, n. 2; all'art. 10 del d.l. 30 aprile 2022, n. 36; all'art. 11, comma 3, del d.l. 10 agosto 2023, n. 105)".

attività tutte riconducibili agli obiettivi e alle competenze che la Commissione straordinaria è stata chiamata a perseguire.

In merito agli oneri pubblicitari, si ravvisa la pubblicazione sul sito istituzionale dell'Ente delle informazioni inerenti all'incarico *de quo* previste dall'art. 15, comma 1, lettere a), b) e d) del d.lgs. 33/2013, non invece i dati di cui alla lettera d).

P.Q.M.

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

ACCERTA

- la conformità dell'incarico conferito alla Sig.ra Carbone, allo stato degli atti, alle linee applicative e organizzative in materia di conferimento di incarichi di collaborazione, consulenza, studio e ricerca, approvate con deliberazione di questa Sezione n.71/2023/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;
- la non conformità dell'incarico conferito al Dott. Bellanti alle disposizioni di cui all'art. 5, comma 9, del D.L. n. 95/2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n.135/2012;

RICHIEDE ALL'ENTE

la 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, dando riscontro a questa Sezione delle iniziative conseguentemente 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 Palagonia (CT);

- 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 25.06.2024.

IL MAGISTRATO RELATORE

(Giuseppe Vella)

IL PRESIDENTE

(Salvatore Pilato)

Depositato in Segreteria il 2 luglio 2024

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

Boris Rasura