



CORTE DEI CONTI

REPUBBLICA ITALIANA

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA REGIONE SICILIANA

Nella camera di consiglio del 8 novembre 2022, composta dai seguenti magistrati:

Salvatore PILATO	Presidente
Alessandro SPERANDEO	Consigliere
Giuseppe GRASSO	Consigliere
Tatiana CALVITTO	Referendario
Giuseppe VELLA	Referendario- Relatore
Massimo URSO	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 l'ordinanza n. 101/2022 con la quale è stata convocata l'adunanza del 18.10.2022;

Vista la richiesta istruttoria, prot. Cdc. n. 0007743 del 25/10/2022, con cui si dà avvio al contraddittorio documentale;

Vista la risposta della Città Metropolitana di Palermo (PA), a firma del Sindaco, acquisita al protocollo prot. Cdc. n. 0007910 del 31/10/2022;

Vista l'ordinanza n. 107/2022 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 della Città metropolitana di Palermo

PREMESSO CHE

Con decreti del Sindaco della Città metropolitana nn. 149 e 150 del 12.07.2022 sono stati conferiti, rispettivamente, degli incarichi di esperto al **dott. Giuseppe Leone**, a "*supporto dell'attività politico-istituzionale dell'Ente*" e alla **dott.ssa Claudia Giocondo** per "*supportare l'attività politico-istituzionale dell'Ente locale*".

Tali provvedimenti, ai sensi e per gli effetti dell'art.1, comma 173, della L. n. 266/2005, sono stati trasmessi a questa Sezione di controllo e acquisiti, rispettivamente, al prot. CDC n. 5308 e n. 5287 del 22.07.2022.

Dall'esame degli atti *de quibus* sono emersi alcune criticità, per cui il Magistrato ha deferito la questione all'esame collegiale della Sezione.

Nell'adunanza del 20.10.2022, il Collegio ha approvato la relazione del Magistrato istruttore e ha avviato il contraddittorio documentale con nota prot. Cdc. n. 0007743 del 25/10/2022.

L'ente ha provveduto a riscontrare la predetta richiesta in data 03.11.2022, con nota acquisita al protocollo Cdc. n. 0007910.

Con l'ordinanza n. 107/2022, 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).

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*, dagli atti inviati e dall'esito dei chiarimenti forniti dall'amministrazione, in seguito all'espletata apposita istruttoria di questa Sezione, si ritengono non totalmente superate le criticità che di seguito si rappresentano.

2.1. Incarichi conferiti al dott. Giuseppe Leone e alla Dott.ssa Claudia Giocondo, finalizzati a "supportare l'attività politico-istituzionale dell'Ente".

2.1.1. Finalizzazione degli incarichi all'espletamento di attività connesse con le materie di competenza del Sindaco metropolitano.

In merito ai conferimenti *de quibus*, il Magistrato istruttore ha rilevato alcuni profili di criticità, stante che gli incarichi in oggetto si caratterizzano per la generica espressione *"supportare l'attività politico-istituzionale dell'Ente"* la quale, chiaramente, non è idonea a identificare degli specifici obiettivi che devono essere conseguiti dai consulenti ivi nominati.

Da qui la richiesta di deferimento al Collegio che, nell'adunanza del 20.10.2022, facendo proprie le argomentazioni del Magistrato istruttore, ha inoltrato le osservazioni oggetto di deferimento all'Ente per le deduzioni del caso.

Quest'ultimo, in data 31.10.2022, con nota acquisita al protocollo Cdc. n. 0007910, ha riscontrato la predetta richiesta istruttoria della Sezione precisando, tra altro, che dalla lettura combinata dei decreti sindacali in esame (nn. 159 e 160 del 12.07.2022), delle direttive asseritamente richiamate nei suddetti decreti e dei disciplinari d'incarico, emerge la specificità degli obiettivi da conseguire e la strumentalità dell'attività affidata agli incaricati rispetto all'esercizio di funzioni d'indirizzo politico-amministrativo e di controllo propri del Sindaco Metropolitano, sotto il profilo della comunicazione politico-istituzionale, coerentemente con la specifica professionalità degli incaricati, entrambi giornalisti iscritti all'Ordine dei Giornalisti.

In particolare, precisa l'Ente che *"Il supporto richiesto va pertanto oltre la mera comunicazione istituzionale - che la legge invero assegna agli uffici per le relazioni con il pubblico ed agli uffici stampa degli enti locali - e non si traduce in alcun modo in attività di tipo prettamente gestionale e burocratico, riconducibile all'esercizio di ordinarie attribuzioni, coerentemente a quanto precisato dalla giurisprudenza costituzionale e contabile in materia. Sia gli obiettivi specifici identificati sia le modalità precipue di svolgimento delle attività non sono di tipo burocratico e/o di supporto alle effettuazioni delle ordinarie attività gestionali, ma sostengono l'attività politico-istituzionale del Sindaco Metropolitano di Palermo, attività che*

per la sua complessità necessita di una efficiente organizzazione delle comunicazioni e delle relazioni territoriali, regionali, nazionali ma anche internazionali. Si tratta pertanto di funzioni altamente specialistiche, assegnate ad esperti di provata esperienza e competenza - come si evince dai relativi curricula - non rinvenibili all'interno dell'ente, entro i limiti di spesa stabiliti dalla norma".

Preme in merito precisare, come il contenuto delle direttive inviate dal Sindaco agli uffici e richiamate nel preambolo delle prodromiche proposte di decreto, redatte dalla Direzione Servizi Generali e Istituzionali, non risulta coincidente con quanto poi disposto in sede di conferimento degli incarichi e con l'oggetto degli stessi disciplinari. L'ambito funzionale delle nomine che oggi è all'esame della Sezione, infatti, non può che essere quello delineato nella parte dispositiva dei provvedimenti adottati (*supporto attività politica ed istituzionale dell'Ente*), che raccoglie ed esterna la volontà del soggetto conferente, nel caso di specie il Sindaco metropolitano.

In questa sede, non possono, quindi, rilevare, sotto il profilo giuridico e, dunque, non possono essere oggetto di cognizione di questa Sezione, le originarie intenzioni, espresse in direttiva, che hanno indotto il Sindaco a procedere alla nomina e che poi, per motivazioni non rilevabili nel provvedimento, non si sono concretizzate in una specifica manifestazione di volontà.

Preme, per ultimo, precisare che, alla luce delle successive determinazioni (motivazionali, integrative e di autotutela) che l'Ente riterrà di adottare, le funzioni attribuite non possono, in ogni caso, essere coincidenti con quanto la legge, invero, assegna agli uffici per le relazioni con il pubblico e agli uffici stampa degli Enti locali, di cui alla legge n.150/2000.

Sotto quest'ultimo profilo, cioè evitare che gli incarichi sopperiscano a lacune organizzative, un particolare significato va attribuito, in termini di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, alla graduazione della loro durata, rispetto al mandato del Sindaco, e alla consistenza numerica degli stessi, ciò in relazione agli obiettivi strategici da perseguire da parte del vertice politico dell'Ente.

L'incarico, infatti, di esperto del Sindaco non può assolutamente essere conferito 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).

Come precisato, infatti, dalla giurisprudenza costituzionale e contabile in materia, l'incarico di collaborazione conferito deve fornire un valido supporto nell'esercizio delle funzioni d'indirizzo politico-amministrativo del Sindaco e non tradursi in attività di tipo prettamente gestionale e burocratico riconducibili all'esercizio di ordinarie attribuzioni. L'oggetto, le finalità e le modalità di espletamento dell'incarico conferito all'esperto devono, dunque, essere congruamente predeterminati e riferiti a specifici obiettivi da conseguire da parte del Sindaco, ovviamente sempre in osservanza del fondamentale principio di "separazione tra formulazione dell'indirizzo politico e gestione amministrativa".

In tale contesto, quindi, i compiti assegnati al consulente 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.

Proprio in considerazione del fatto che tale tipologia di incarico si pone quale supporto al Sindaco, nell'esercizio delle funzioni d'indirizzo politico-amministrativo e di controllo, nelle materie rientranti nelle proprie specifiche competenze, l'ordinamento prevede delle deroghe all'ordinario conferimento di incarichi di consulenza di cui al D.lgs. n. 165/2001, primo tra tutti la fiduciarietà della nomina.

Nel caso di specie, dunque, sulla base dei parametri normativi e giurisprudenziali sopra richiamati, **allo stato degli atti**, la genericità dell'oggetto del conferimento, la durata dell'incarico, la duplicazione dello stesso, come si desume, tra l'altro, dai disciplinari, non consente di cogliere il nesso di strumentalità dell'attività affidata ai consulenti rispetto all'esercizio di funzioni d'indirizzo politico-amministrativo e di controllo del Sindaco metropolitano.

P.Q.M.

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

ACCERTA

le criticità evidenziate in diritto;

RICHIESTE 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, notiziando questa Sezione sulle misure assunte;

DISPONE

- che, a cura del Servizio di supporto della Sezione di controllo, copia della presente pronuncia sia trasmessa al Sindaco, al Segretario generale e all'Organo di revisione della Città metropolitana di Palermo;

- 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 dell'08.11.2022

Il Magistrato Estensore
(Giuseppe Vella)

Il Presidente
(Salvatore Pilato)

Depositata in Segreteria il

21 novembre.2022

Il funzionario responsabile

(.Boris.Rasura....)

