{mosimage} La Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Basilicata, con deliberazione n. 6 del 2008, ha elencato i principali criteri generali di valutazione della legittimità degli incarichi e consulenze affidati dalle pubbliche amministrazioni a soggetti esterni, criteri che ha estrapolato dalla giurisprudenza contabile sia in sede di controllo sia in sede giurisdizionale. Leggi di seguito la deliberazione n. 6/2008.... per un commento scrivimi all'indirizzo perelli.maurizio@libero.it

C o r t e d e i C o n t i
Sezione regionale di controllo per la Basilicata
Potenza

Deliberazione n. 6/2008

La Sezione regionale di controllo per la Basilicata così composta:

Consigliere:	dr. Antonio Nenna	Presidente f.f.- Relatore;
Primo Referendario:	dr. Rocco Lotito	Componente;
Referendario:	dr. Giuseppe Teti	Componente;

nell'adunanza del 27 febbraio 2008

VISTI gli articoli 28, 81, 97, 100, comma 2, e 119 della Costituzione;
VISTI i commi 4, 5, 6, 8, 9 e 12 dell'art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, che disciplinano il controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche da parte della Corte dei conti;
VISTO l'art. 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131;
VISTA la deliberazione n. 14/2000 in data 16 giugno 2000 delle Sezioni Riunite della Corte dei conti, e successive modificazioni, con la quale è stato deliberato il regolamento per l'istituzione e l'organizzazione, nelle Regioni a statuto ordinario, delle Sezioni regionali di controllo;
VISTI i commi 9, 10 e 11 dell'art. 1 del D.L. 12 luglio 2004, n. 168, convertito in legge 30 luglio 2004, n. 191;
VISTA la deliberazione n. 16/AUT/04 del 22 ottobre 2004, con la quale la Sezione delle Autonomie ha approvato il documento riguardante "Atto di indirizzo per la prima attuazione del decreto legge 12 luglio 2004, n. 168 (convertito in legge il 30 luglio 2004, n. 191)";
VISTA la deliberazione n. 5/2004 in data 30 novembre 2004 di questa Sezione regionale di controllo con la quale sono stati approvati "Criteri per l'applicazione dei commi 4, 5, 9 e 10 del D.L. 12 luglio 2004, n.168, convertito in legge 30 luglio 2004, n.191";
VISTA la nota n.971 del 15 dicembre 2004 di questa Sezione regionale di controllo avente ad oggetto: "Prime indicazioni per l'attuazione dell'art.1, commi 4, 5, 9 e 10del D.L. n.168/2004, convertito nella legge n.191/2004, e richiesta elenchi società a totale partecipazione pubblica";
VISTI i commi 11 e 42 dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311;
VISTA la deliberazione n. 6/CONTR/05 in data 15 febbraio 2005 delle Sezioni Riunite della Corte dei conti in sede di controllo, con la quale sono state approvate le "Linee di indirizzo e criteri interpretativi sulle disposizioni della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (finanziaria 2005) in materia di affidamento d'incarichi di studio o di ricerca ovvero di consulenza (art. 1, commi 11 e 42)";

VISTA la deliberazione n. 2/2005 in data 28 giugno 2005 con la quale questa Sezione regionale di controllo - nel prendere atto della deliberazione n. 6/CONTR/05 in data 15 febbraio 2005 delle Sezioni Riunite della Corte dei conti in sede di controllo - ha definito propri ulteriori criteri applicativi ed organizzativi relativi ai commi 9, 10 e 11 dell'art. 1 del D.L. 12 luglio 2004, n. 168, convertito in legge 30 luglio 2004, n. 191, ed ai commi 11 e 42 dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2004, n.311;
VISTA la nota n.665 del 28 giugno 2005 con la quale è stata trasmessa la suddetta deliberazione n. 2/2005 di questa Sezione regionale di controllo alle amministrazioni interessate;
VISTIi commi 9, 10, 12, 56, 57, 64 e 173 dell'art.1 della legge 23 dicembre 2005, n.266 (legge finanziaria per il 2006);
VISTAla deliberazione n. 4/AUT/2006 in data 17 febbraio 2006 della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, con la quale sono state approvate le "Linee guida per l'attuazione dell'art. 1, comma 173, della legge n. 266 del 2005 (legge finanziaria per il 2006) nei confronti delle Regioni e degli enti locali";
VISTIgli articoli 32 e 34 del decreto legge 4 luglio 2006, n.223, convertito in legge 4 agosto 2006, n.248;
VISTI i commi 54, 55, 56, 57, 76 e 77 dell'art. 3 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria per il 2008) che hanno introdotto ulteriori norme in materia di affidamento da parte di pubbliche amministrazioni di incarichi a soggetti esterni;
RITENUTOnecessarioprocedere ad una segnalazione alle amministrazioni interessate al fine di richiamare le stesse al rispetto degli adempimenti previsti dalla normativa attualmente vigente in materia di conferimento di incarichi ad estranei all'amministrazione;
ESPONE quanto segue.
Preliminarmente deve evidenziarsi come negli ultimi anni si siano susseguiti una serie di interventi legislativi diretti a contenere la spesa ed a limitare fortemente il ricorso (in molti casi risultato eccessivo e fonte di rilevanti sprechi) all'affidamento di incarichi a soggetti estranei all'amministrazione, prevedendosi anche specifiche forme di controllo da parte della Corte dei conti (che, peraltro, sono state assoggettate a ripetute modifiche in tempi ravvicinati).
Accanto all'esigenza di tutela degli equilibri di finanza pubblica e di assicurare la sana gestione del pubblico denaro, in materia assume grande rilievo pure l'esigenza di non mortificare ed, anzi, pienamente utilizzare e valorizzare le professionalità interne all'amministrazione.
Orbene, in ordine all'affidamento di incarichi e consulenze esterne, una costante e consolidata giurisprudenza della Corte dei conti ha individuato una serie di principi generali (di cui la recente normativa è sostanzialmente esplicazione) la cui violazione può comunque determinare responsabilità amministrativo-contabile per danno erariale.
A titolo esemplificativo si riportano i principali criteri generali di valutazione della legittimità dei suddetti incarichi e consulenze desumibili dalla giurisprudenza contabile sia in sede di controllo sia in sede giurisdizionale:
j) i conferimenti di incarichi di consulenza a soggetti esterni possono essere attribuiti ove i problemi di pertinenza dell'amministrazione richiedano conoscenze ed esperienze eccedenti le normali competenze del personale dipendente e conseguentemente implichino conoscenze specifiche che non si possono, nella maniera più assoluta, riscontrare nell'apparato amministrativo;
k) l'incarico stesso non deve implicare uno svolgimento di attività continuativa, bensì la soluzione di specifiche problematiche già individuate al momento del conferimento dell'incarico

del quale debbono costituire l'oggetto espresso;
l) l'incarico si deve caratterizzare per la specificità e la temporaneità, dovendosi, altresì, dimostrare l'impossibilità di adeguato assolvimento dell'incarico da parte delle strutture dell'ente per mancanza di personale idoneo;
m) l'incarico non deve rappresentare uno strumento per ampliare surrettiziamente compiti istituzionali e ruoli organici dell'ente al di fuori di quanto consentito dalla legge;
n) il compenso connesso all'incarico deve essere proporzionato all'attività svolta e non liquidato in maniera forfettaria;
o) l'atto di conferimento deve essere adeguatamente motivato al fine di consentire l'accertamento della sussistenza dei requisiti previsti;
p) l'organizzazione dell'amministrazione deve essere comunque caratterizzata dal rispetto dei principi di razionalizzazione (senza duplicazione di funzioni e senza sovrapposizione dell'incarico all'attività ed alla gestione amministrativa), dalla migliore possibile utilizzazione e flessibilità delle risorse umane, nonché per l'economicità, trasparenza ed efficacia dell'azione amministrativa e per il prioritario impiego delle risorse umane già esistenti all'interno dell'apparato;
q) l'incarico non deve essere generico o indeterminato, al fine di evitare un evidente accrescimento delle competenze e degli organici dell'ente, il che presuppone la previa ricognizione e certificazione dell'assenza effettiva nei ruoli organici delle specifiche professionalità richieste;
r) i criteri di conferimento non devono essere generici, perché la genericità non consente un controllo sulla legittimità dell'esercizio dell'attività amministrativa di attribuzione degli incarichi.
In ordine agli adempimenti in materia attualmente disposti dal legislatore, si ricorda che i commi 9 e 10 dell'art.1 della legge finanziaria 2006 (legge 23.12.2005, n.266) hanno introdotto, a decorrere dal 1.1.2006, un limite alla spesa annua delle pubbliche amministrazioni (pari al 50% della spesa sostenuta nell'anno 2004)[1] per studi ed incarichi di consulenza a soggetti esterni (comma 9) e per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza (comma 10). Espressamente è stabilito (comma 12) che le predette disposizioni non si applicano a Regioni, enti locali ed enti del S.S.N. (anche in osservanza ai principi espressi dalla sentenza della Corte cost. n.417/2005). Parimenti (ai sensi del comma 64) non si applicano a tali enti le disposizioni relative alla automatica riduzione del 10% (per il triennio 2006-2008), rispetto agli importi risultanti al 30.9.2005, delle indennità, dei compensi e delle retribuzioni per incarichi di consulenza (commi 56 e 57) ed agli organi di indirizzo, direzione e controllo, consigli di amministrazioni ed organi collegiali (commi 58 e 59).
E' stato, poi, disposto (dal comma 173) che gli atti di spesa relativi ai commi 9, 10, 56 e 57 (spese per studi ed incarichi di consulenza a soggetti esterni nonché per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza) devono essere trasmessi alla competente Sezione della Corte dei conti per l'esercizio del controllo sulla gestione, ma solo nel caso di superamento dell'importo di 5.000 euro.
La Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, con deliberazione n.4/AUT/2006 del 17.2.2006, ha approvato le "Linee guida per l'attuazione dell'art. 1, comma 173, della legge n. 266 del 2005 (legge finanziaria per il 2006) nei confronti delle Regioni e degli enti locali" precisando quanto segue:
a) l'obbligo di trasmissione di cui al comma 173 si applica anche alle Regioni e agli enti locali[2], in quanto il rinvio ai commi 9, 10, 56 e 57 identifica la tipologia degli atti da inviare e

non i soggetti obbligati e, quindi, non è invocabile, in questo caso, la norma di salvaguardia fissata dai commi 12 e 64, il cui valore precettivo si esaurisce nell'esclusione di tetti e limiti alle spese in questione;
b) la trasmissione riguarda i provvedimenti d'impegno o di autorizzazione e gli atti di spesa, questi ultimi solo quando adottati senza un previo provvedimento;
c) l'obbligo di invio riguarda i provvedimenti e gli atti di cui sopra in quanto comportino, singolarmente nel loro ammontare definitivo, una spesa eccedente i 5.000 euro;
d) l'obbligo si estende anche ai Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, poiché il comma 173 non ha confermato la esenzione prevista dal non più vigente, a far data dal 1.1.2006, comma 42 dell'art.1 della legge n. 311/2004 (legge finanziaria per il 2005);
e) la trasmissione deve avvenire alla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'esercizio del controllo sulla gestione da effettuare con le modalità e secondo i principi e i procedimenti propri del controllo medesimo.
Ulteriori norme in materia sono state emanate con la legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria per il 2008) che ha disposto:
- all'art. 3, comma 54 (di modifica dell'art.1, comma 127, della legge n.662/1996), che le PP.AA. che si avvalgono di collaboratori esterni o che affidano incarichi di consulenza per i quali è previsto un compenso, devono
pubblicare sul proprio sito Web i relativi provvedimenti, completi di indicazione dei soggetti percettori, della ragione dell'incarico e dell'ammontare erogato. In caso di omessa pubblicazione, la liquidazione del corrispettivo costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale del dirigente preposto;
- al comma 55, che l'affidamento da parte degli enti locali di incarichi di studio o di ricerca, ovvero di consulenze a soggetti estranei all'amministrazione può avvenire solo nell'ambito di un programma approvato dal consiglio ai sensi dell'articolo 42, comma 2, lettera b), del testo unico EE.LL. di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n.267;
- al comma 56, che con il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi emanato ai sensi dell'articolo 89 del citato decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 devono essere fissati, in conformità a quanto stabilito dalle disposizioni vigenti, i limiti, i criteri e le modalità per l'affidamento di incarichi di collaborazione, di studio o di ricerca, ovvero di consulenze, a soggetti estranei all'amministrazione. Con il medesimo regolamento deve essere fissato il limite massimo della spesa annua per gli incarichi e consulenze. L'affidamento di incarichi o consulenze effettuato in violazione delle disposizioni regolamentari emanate ai sensi del predetto comma costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale;
- al comma 57, che le disposizioni regolamentari di cui al comma 56 devono essere trasmesse, per estratto, alla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti entro trenta giorni dalla loro adozione;
- al comma 76 viene stabilito che, al comma 6 dell'art. 7 del D.Lgs. n.165/2001, le parole: "di provata competenza" vengano sostituite dalle seguenti: "di particolare e comprovata specializzazione universitaria". Dunque tutte le PP.AA. possono ora conferire incarichi esterni solo a soggetti di particolare e comprovata specializzazione universitaria (con l'eccezione – disposta da comma 77- degli organismi di controllo interno, dei nuclei di valutazione nonché dei nuclei di monitoraggio degli investimenti). Pertanto l'articolo 7, comma 6, del D. Lgs. n. 165/2001, come modificato dall'articolo 32 del D.L. n. 233/2006, convertito con modificazioni dalla legge n. 248/2006, nonché da ultimo dalla legge 24 dicembre 2007, n. 244 (finanziaria 2008), prevede che, per esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio, le

amministrazioni pubbliche possono conferire incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa, ad esperti di particolare e comprovata specializzazione universitaria, in presenza dei seguenti presupposti: l'oggetto della prestazione deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente e ad obiettivi e progetti specifici e determinati; l'amministrazione deve avere preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno; la prestazione deve essere di natura temporanea e altamente qualificata; devono essere preventivamente determinati durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione[3].
TUTTO CIÒ PREMESSO
la Sezione segnala che, in osservanza delle disposizioni sopra richiamate, tutte le pubbliche amministrazioni aventi sede in Basilicata dovranno continuare, ai sensi del citato comma 173 dell'art.1 della legge n.266/2005, a trasmettere tempestivamente a questa Sezione regionale di controllo gli atti di spesa di cui ai commi 9, 10, 56 e 57 (spese per studi ed incarichi di consulenza a soggetti esterni nonché per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza) esclusivamente, si ripete, nel caso di superamento dell'importo di 5.000 euro.
La lettera di trasmissione di atti di conferimento di incarichi di collaborazione esterna o di consulenza successivi al 1.1.2008 dovrà, però, riportare anche l'indicazione del sito Web (e della data) ove si è provveduto alla pubblicazione dei dati richiesti dall'art. 3, comma 54, della legge n. 244/2007.
A tale indicazione (circa il sito Web), le Province di Potenza e di Matera, i comuni e le comunità montane devono (ai sensi dell'art. 3, comma 55, della legge n. 244/2007) aggiungere, sempre nella lettera di trasmissione (che, ugualmente, avverrà solo nel caso di superamento dell'importo di 5.000 euro), esplicita attestazione che il predetto conferimento rientra nell'ambito dello specifico programma preliminarmente approvato dal consiglio ai sensi dell'articolo 42, comma 2, lettera b), del T.U.EE.LL. e che il conferimento stesso è pure conforme al regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi (emanato ai sensi dell'articolo 89 del T.U.EE.LL.) come modificato ai sensi dell'art. 3, comma 56, della legge n. 244/2007, riportando altresì gli estremi della intervenuta trasmissione dell'estratto del predetto regolamento a questa Sezione regionale di controllo (come richiesto dall'art. 3, comma 57, della legge n. 244/2007).
Pare del tutto evidente, pertanto, come non sia possibile conferire legittimamente (pur nel rispetto - che deve sempre essere assicurato – delle disposizioni e dei principali criteri generali di valutazione della legittimità dell'affidamento prima richiamati) alcuno dei predetti incarichi prima dei prescritti adempimenti (approvazione del programma e emanazione della modifica del regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi).
TANTO CONSIDERATO
DELIBERA
di formulare avviso alle amministrazioni interessate circa gli adempimenti, sopra sintetizzati, previsti dalla normativa attualmente vigente in materia di conferimento di incarichi a soggetti estranei all'amministrazione stessa.

ORDINA che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della segreteria della Sezione, al Presidente del Consiglio Regionale della Basilicata, al Presidente della Giunta della Regione Basilicata (anche per la comunicazione che la stessa Regione ne dovrà effettuare agli enti pubblici regionali non economici), agli Enti locali della Regione Basilicata (rappresentanti degli esecutivi e degli organi consiliari), alle Amministrazioni decentrate dello Stato aventi sede nella Regione Basilicata, alle Aziende sanitarie locali, alle Camere di commercio, industria e

agricoltura, all'Università, enti di ricerca ed organismi equiparati aventi sede in Basilicata e ad eventuali altri Enti interessati.

Così deliberato in Potenza nella Camera di Consiglio del 27 febbraio 2008

IL PRESIDENTE DELLA SEZIONE F.F.
F.to Cons. Antonio NENNA

I MAGISTRATI
F.to dott. Rocco LOTITO

F.to dott. Giuseppe TETI

Depositata in Segreteria il 27 febbraio 2008
IL PREPOSTO AI SERVIZI DI SUPPORTO
F.to dott. Giovanni CAPPIELLO