



CORTE DEI CONTI

REPUBBLICA ITALIANA

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA REGIONE SICILIANA

Nell'adunanza del 31 gennaio 2023, composta dai Magistrati:

Salvatore PILATO	- Presidente
Adriana LA PORTA	- Consigliere
Giuseppe GRASSO	- Consigliere
Tatiana CALVITTO	- Primo Referendario
Giuseppe VELLA	- Referendario - Relatore
Massimo Giuseppe 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 la Deliberazione n.198/ 2022 /VSGO;

Vista la nota prot. C.d.C n. 0008750 del 06.12.2022 del Comune di San Gregorio di Catania;

Vista l'ordinanza n. 15/2023 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 San Gregorio di

Catania (CT)

- Misure conseguenziali -

PREMESSO CHE

Con decreti del Sindaco del Comune di San Gregorio di Catania nn. 16 e 17 del 01.08.2022 sono stati prorogati, rispettivamente, gli incarichi all' **Ing. Salvatore Pennisi** per "l'espletamento di attività di esperto del Sindaco in materia di Programmazione, con particolare riferimento all'ambito dei Lavori pubblici e dei Rifiuti" e all'**avv. Carmelo**

Toscano, per *"assistenza giuridica con particolare riferimento all'ambito dell'Urbanistica, dell'Edilizia e della gestione del Patrimonio Comunale"*.

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 al prot. CDC nn. 5507 e 5508 del 10.08.2022.

Dall'esame degli atti *de quibus*, sono emerse alcune criticità, che sono state sottoposte al vaglio della Sezione, da cui è scaturita apposita deliberazione n.198/ 2022 /VSGO. In particolare, si rilevava la vaghezza dell'espressione *"assistenza giuridica"* la quale, benché riferita ad alcuni settori in particolare, non era idonea a identificare degli specifici obiettivi che dovevano essere conseguiti.

Nel caso di specie, come si desumeva, tra l'altro, dal disciplinare di incarico e da quanto rappresentato in sede di riscontro istruttorio, l'oggetto del conferimento all'avv. Carmelo Toscano non consentiva di cogliere il nesso di strumentalità dell'attività affidata all'esperto rispetto all'esercizio di funzioni d'indirizzo politico-amministrativo e di controllo del Sindaco.

Con nota prot. C.d.C n. 0008750 del 06.12.2022, il Comune di San Gregorio di Catania ha trasmesso gli atti approvati in esecuzione alla sopra richiamata deliberazione di questa Sezione di controllo.

In particolare, l'Ente ha provveduto ad adottare il decreto sindacale n. 28/2022, con il quale dispone:

"1. di CONFORMARSI, con l'adozione del presente atto, ai rilievi svolti dalla Sezione di Controllo per la Regione Siciliana della Corte dei Conti richiamata con la deliberazione n. 198/2022/VSGO, assunta al protocollo generale di questo Comune col n. 24888/2022 del 22 novembre 2022, così superando le criticità ivi evidenziate e riferite al conferimento dell'incarico di esperto del Sindaco all'Avvocato Carmelo Toscano, ai sensi dell'articolo 14 della legge regionale n. 7/1992, di cui ai decreti sindacali n. 7 dell'11 febbraio 2022 e n. 17 dell' 1 agosto 2022.

2. di CHIARIRE che l'attività dell'Avvocato Carmelo Toscano, nella qualità di esperto del Sindaco ai sensi dell'articolo 14 della legge regionale n. 7/1992, è finalizzata a consentire al

Sindaco il raggiungimento degli obiettivi, predeterminati nel programma elettorale del Sindaco per il mandato 2018/2023, di seguito indicati:

- adozione del Piano di utilizzo della Riserva finalizzato alla valorizzazione delle zone "B" della riserva al fine di permetterne la fruizione tramite insediamenti di carattere turistico-ambientale (con caratteristiche di compatibilità con il sito) per creare un punto di incontro fisico tra i cittadini della zona nord e quelli della zona sud del territorio;

-rimodulazione dell'area di vincolo cimiteriale in esecuzione della deliberazione di Consiglio Comunale n. 5 del 27 marzo 2018;

-predisposizione del nuovo regolamento edilizio in coerenza con il "Regolamento tipo" predisposto ai sensi dell'articolo 2 della legge regionale n. 16/2016, nonché ai sensi dell'articolo 29 della legge regionale n. 19/2020;

-razionalizzazione ed affidamento in concessione del Servizio di gestione delle lampade votive nel cimitero comunale;

-riutilizzo strategico ed alienazione del Patrimonio comunale disponibile.

3. di ACCLARARE che i su menzionati obiettivi fanno parte integrante e sostanziale ed hanno diretta ed immediata rifluenza sull'oggetto, le finalità e le modalità di svolgimento dell'incarico di esperto del Sindaco conferito all'Avvocato Carmelo Toscano ai sensi dell'articolo 14 della legge regionale n. 7/1992, di cui ai decreti sindacali n. 7 dell' 11 febbraio 2022 e n. 17 dell'1 agosto 2022, modificando e sostituendo per l'effetto l'articolo 1 del disciplinare d'incarico rubricato "Oggetto dell'incarico".

4. di PRECISARE che detta attività di supporto consulenziale è resa direttamente al Sindaco nello svolgimento delle proprie funzioni, sia in sede di adozione di provvedimenti propri che in sede di definizione di obiettivi affidati agli Organi gestionali del Comune (dirigenti responsabili di P.O., funzionari, etc.); restando inibita all'esperto medesimo ogni attività di tipo burocratico e/o di supporto all'effettuazione delle ordinarie attività gestionali, rientranti nelle competenze riservate agli Uffici dell'Ente, ovvero riguardante l'esercizio di funzioni attribuite ad altri Organi, poiché la sua funzione non è finalizzata a sopperire eventuali lacune di tipo organizzativo e/o gestionale, oppure a carenze nell'organico del personale.

5. di DARE ATTO che al termine dell'incarico e comunque a fine anno, il Sindaco inoltrerà al Consiglio Comunale dettagliata relazione sulle attività svolte dall'esperto ai sensi dell'articolo 14, comma 4, della legge regionale n. 7/1992.

6. di DARE MANDATO al Responsabile dell'Area Istituzionale e Servizi ai Cittadini di provvedere a trasmettere copia del presente decreto sindacale alla Sezione di Controllo per la Regione Siciliana della Corte dei conti, all'Organo di revisione contabile ed all'Avvocato Carmelo Toscano”.

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*, la Sezione prende atto delle misure consequenziali adottate dall'Ente e, in particolare, del fatto che, **in accoglimento ai rilievi della Sezione**, ha provveduto ad adottare il decreto sindacale n. 28/2022, con il quale dispone:

"1. di CONFORMARSI, con l'adozione del presente atto, ai rilievi svolti dalla Sezione di Controllo per la Regione Siciliana della Corte dei Conti richiamata con la deliberazione n. 198/2022/VSGO, assunta al protocollo generale di questo Comune col n. 24888/2022 del 22 novembre 2022, così superando le criticità ivi evidenziate e riferite al conferimento dell'incarico di esperto del Sindaco all'Avvocato Carmelo Toscano, ai sensi dell'articolo 14 della legge

regionale n. 7/1992, di cui ai decreti sindacali n. 7 dell'11 febbraio 2022 e n. 17 dell' 1 agosto 2022.

2. di CHIARIRE che l'attività dell'Avvocato Carmelo Toscano, nella qualità di esperto del Sindaco ai sensi dell'articolo 14 della legge regionale n. 7/1992, è finalizzata a consentire al Sindaco il raggiungimento degli obiettivi, predeterminati nel programma elettorale del Sindaco per il mandato 2018/2023, di seguito indicati:

- adozione del Piano di utilizzo della Riserva finalizzato alla valorizzazione delle zone "B" della riserva al fine di permetterne la fruizione tramite insediamenti di carattere turistico-ambientale (con caratteristiche di compatibilità con il sito) per creare un punto di incontro fisico tra i cittadini della zona nord e quelli della zona sud del territorio;

-rimodulazione dell'area di vincolo cimiteriale in esecuzione della deliberazione di Consiglio Comunale n. 5 del 27 marzo 2018;

-predisposizione del nuovo regolamento edilizio in coerenza con il "Regolamento tipo" predisposto ai sensi dell'articolo 2 della legge regionale n. 16/2016, nonché ai sensi dell'articolo 29 della legge regionale n. 19/2020;

-razionalizzazione ed affidamento in concessione del Servizio di gestione delle lampade votive nel cimitero comunale;

-riutilizzo strategico ed alienazione del Patrimonio comunale disponibile.

3. di ACCLARARE che i su menzionati obiettivi fanno parte integrante e sostanziale ed hanno diretta ed immediata rifluenza sull'oggetto, le finalità e le modalità di svolgimento dell'incarico di esperto del Sindaco conferito all'Avvocato Carmelo Toscano ai sensi dell'articolo 14 della legge regionale n. 7/1992, di cui ai decreti sindacali n. 7 dell' 11 febbraio 2022 e n. 17 dell'1 agosto 2022, modificando e sostituendo per l'effetto l'articolo 1 del disciplinare d'incarico rubricato "Oggetto dell'incarico".

4. di PRECISARE che detta attività di supporto consulenziale è resa direttamente al Sindaco nello svolgimento delle proprie funzioni, sia in sede di adozione di provvedimenti propri che in sede di definizione di obiettivi affidati agli Organi gestionali del Comune (dirigenti responsabili di P.O., funzionari, etc.); restando inibita all'esperto medesimo ogni attività di tipo burocratico e/o di supporto all'effettuazione delle ordinarie attività gestionali, rientranti nelle competenze riservate agli Uffici dell'Ente, ovvero riguardante l'esercizio di funzioni attribuite ad altri

Organi, poiché la sua funzione non è finalizzata a sopperire eventuali lacune di tipo organizzativo e/o gestionale, oppure a carenze nell'organico del personale.

5. di DARE ATTO che al termine dell'incarico e comunque a fine anno, il Sindaco inoltrerà al Consiglio Comunale dettagliata relazione sulle attività svolte dall'esperto ai sensi dell'articolo 14, comma 4, della legge regionale n. 7/1992.

6. di DARE MANDATO al Responsabile dell'Area Istituzionale e Servizi ai Cittadini di provvedere a trasmettere copia del presente decreto sindacale alla Sezione di Controllo per la Regione Siciliana della Corte dei conti, all'Organo di revisione contabile ed all'Avvocato Carmelo Toscano”.

P.Q.M.

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

ACCERTA

Che l'amministrazione ha adottato, in seguito alla Deliberazione n.198/ 2022 /VSGO, dei provvedimenti conseguenziali per conformare la propria attività alla legge in materia di affidamento di incarichi e ha provveduto a dare riscontro a questa Sezione delle iniziative conseguentemente assunte;

RICHIEDE ALL'ENTE

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

INVITA

- il Sindaco a inoltrare, annualmente, al Consiglio comunale, ai sensi e per gli effetti dell'art.14, comma 4, della L.r.7/92, una dettagliata relazione sull'attività svolta dagli esperti da lui nominati;

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 San Gregorio di Catania;

- 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 31.01.2023

Il Magistrato Estensore

(Giuseppe Vella)

Il Presidente

(Salvatore Pilato)

Depositata in Segreteria il

3 febbraio 2023

Il funzionario responsabile

(Boris Rasura)