CORTE DEI CONTI

REPUBBLICA ITALIANA

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA REGIONE SICILIANA

Nell'adunanza del 19 dicembre 2023, composta dai Magistrati:

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

******

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

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

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

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

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

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

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

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

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

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

Vista la deliberazione n.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, in data 24 marzo 2023, venivano acquisiti al protocollo n. 3086 di questa Sezione i decreti sindacali nn. 19 e 20 del 7/11/2022 del Comune di Favignana (TP), aventi rispettivamente ad oggetto "*Conferimento, ai sensi dell'art. 14 della L. R. n. 7/1992, dell'incarico di Esperto del Sindaco in rapporto alle discipline giuridico-amministrative*" e "*Conferimento, ai sensi dell'art. 14 della L. R. n. 7/1992, dell'incarico di Esperto del Sindaco in rapporto a linee strategiche del programma di governo*", unitamente alle correlate determinazioni del responsabile di settore di impegno di spesa;

Visto che, con detti decreti, l'Ente conferiva - nell'ordine - alla dott.ssa Dispinseri l'incarico di esperta del Sindaco "*nelle materie giuridico-amministrative*" e al dott. Candura l'incarico di esperto del Sindaco "*in rapporto a linee strategiche del programma di governo*";

Vista, ai sensi e per gli effetti dell'art. 1, comma 173, della l. n. 266/2005, la deliberazione n. 190/2023/PRSP di questa Sezione;

Visto che, in data 28 settembre 2023, con prot. C.d.c. n. 8486, l'Ente ha dato riscontro alla predetta relazione, trasmettendo, attraverso il sistema Con.Te., le richieste controdeduzioni;

Vista l'ordinanza n. 102/2023 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 dal Comune di Favignana (TP)

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

PREMESSO CHE

In data 24 marzo 2023 venivano acquisiti al protocollo n. 3086 di questa Sezione i decreti sindacali nn. 19 e 20 del 7/11/2022 del Comune di Favignana (TP), aventi rispettivamente ad oggetto "*Conferimento, ai sensi dell'art. 14 della L. R. n. 7/1992, dell'incarico di Esperto del Sindaco in rapporto alle discipline giuridico-amministrative*" e "*Conferimento, ai sensi dell'art. 14 della L. R. n. 7/1992, dell'incarico di Esperto del Sindaco in rapporto a linee strategiche del programma di governo*", unitamente alle correlate determinazioni del responsabile di settore di impegno di spesa.

Con detti decreti l'Ente conferiva - nell'ordine - alla dott.ssa Dispinseri l'incarico di esperta del Sindaco "*nelle materie giuridico-amministrative*" e al dott. Candura l'incarico di esperto del Sindaco "*in rapporto a linee strategiche del programma di governo*".

Incarichi, il primo, della durata di dodici mesi ed il secondo della durata di tre mesi, con previsione di un compenso mensile lordo, rispettivamente, di euro 1.500,00 e di euro 2.000,00.

Ai sensi e per gli effetti dell'art. 1, comma 173, della l. n. 266/2005, questa Sezione, con deliberazione n. 190/2023/PRSP, approvava la relazione del Magistrato istruttore

relativa a detti incarichi e, in conseguenza, 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, allo stato degli atti, si appurava, con riferimento ad entrambi gli incarichi di che trattasi, la potenziale inosservanza del parametro normativo della finalizzazione dell'incarico all'espletamento di attività connesse con le materie di competenza del Sindaco, per come compendiato all'art. 14 della l. r. n. 7/1992.

Con specifico riguardo all'incarico conferito al dott. Candura, si paventava, in aggiunta, la violazione del parametro legale della determinatezza dell'oggetto nonché di quello della non configurabilità del rapporto come pubblico impiego.

In data 28 settembre 2023, con prot. C.d.c. n. 8486, l'Ente ha dato riscontro alla predetta relazione, trasmettendo, attraverso il sistema Con.Te., le controdeduzioni che, di seguito, si espongono, brevemente:

- Sulla violazione del parametro normativo della finalizzazione dell'incarico all'espletamento di attività connesse con le materie di competenza del Sindaco, con riguardo all'incarico di esperta della **dott.ssa Dispinseri**, l'Ente asserisce che "*l'esperta non ha* [avrebbe] *mai esercitato compiti, né attività riconducibili all'esercizio di poteri di carattere burocratico-gestionale, ma consustanziali alle competenze attribuite al Sindaco dalle Leggi e dallo Statuto comunale, finalizzate all'attuazione del programma amministrativo presentato alla popolazione egusea, del quale il primo cittadino risponde innanzi alla cittadinanza e, quindi, sul piano politico*"; a conforto della quale asserzione fornisce, in via esemplificativa, le seguenti argomentazioni che si riportano integramente:

"*- con riferimento all'attività di "Esame e Valutazione delle misure correttive per un'efficace razionalizzazione e semplificazione dei procedimenti amministrativi in capo ai Dirigenti di vertice degli Uffici" si evidenzia che la razionalizzazione dei servizi, l'adozione di misure finalizzate a realizzare gli obiettivi di efficienza, economicità, speditezza e trasparenza dell'azione amministrativa rappresenta uno dei punti del programma elettorale dell'amministrazione in carica. Pertanto, detta attività non va intesa come diretta all'adozione di interventi ed atti di macro e micro-organizzazione, esorbitanti dalle competenze del Sindaco,*

ma all'individuazione dei criteri generali e delle linee guida destinate ad essere successivamente trasfuse nei successivi atti gestionali;

- con riferimento all'attività di "Ricognizione del contenzioso giudiziale ed extra-giudiziale pendente, e delle criticità debordabili in contenzioso, anche ai fini del possibile esercizio dei poteri transattivi di cui investire i Dirigenti di vertice degli Uffici e la Giunta Municipale" ed a quella di "indirizzo ed individuazione di misure correttive e strategie ai fini della riduzione e il contenimento del contenzioso e pre-contenzioso che aggrava l'azione dell'Ente" si tratta di attività indirizzate nei confronti del Sindaco, in stretta correlazione con la previsione di cui all'art. 50 co.2 TUEL che conferisce al Sindaco il potere di rappresentanza legale dell'Ente, nonché, per l'effetto, la valutazione in ordine all'opportunità ed alla necessità di promuovere o resistere alle liti. A tale proposito, si fa osservare che l'Amministrazione di Favignana non dispone di un Ufficio Legale e che nessuno dei dipendenti del Comune risulta mai aver conseguito il titolo di avvocato, e che dunque può fornire un apporto esperienziale efficace di supporto nell'assunzione delle decisioni di cui sopra, a differenza dell'Esperta che svolge continuativamente detta professione dal 2010.

Pertanto, in disparte le valutazioni compiute dai Settori competenti all'istruttoria, la complessità del contenzioso nel quale è parte il Comune di Favignana importa per il Sindaco la necessità di assumere decisioni in ordine all'opportunità ed alla convenienza della proposizione di liti e dell'instaurazione di giudizi che presuppongono il possesso di specifiche ed approfondite conoscenze giuridiche. Si aggiunga, inoltre, che solo una reale e continuativa esperienza professionale consente di formulare una valutazione prognostica in ordine alle concrete possibilità di vittoria e/o di soccombenza nei procedimenti contenziosi ed all'opportunità e convenienza per l'Ente di accedere a mezzi di risoluzione alternativa delle controversie. Attività tutte dirette ad orientare il Sindaco verso l'adozione delle necessarie determinazioni, anche sotto il profilo del contenimento della spesa pubblica, nella prospettiva di non coltivare azioni giudiziarie destituite di fondamento o resistere a domande fondate, alle quali conseguirebbe la certa soccombenza dell'Ente, con conseguente condanna anche alla rifusione delle spese di lite. Peraltro, senza anticipare le considerazioni che verranno in prosieguo svolte con riferimento alle ulteriori attività, si evidenzia fin d'ora che il contenzioso che aggrava l'Ente inerisce a materia di oggettiva complessità (urbanistica, edilizia, ambientale, paesaggistica e contratti

della P.A.) rispetto alle quali l'attività di supporto ed indirizzo giuridico al Sindaco risulta funzionale all'espletamento delle funzioni di controllo ed all'attuazione del programma amministrativo. A tal proposito si fa osservare che l'arcipelago delle Isole Egadi comprende l'Area Marina Protetta più grande del Mediterraneo, estesa per 54.000 ettari, la cui gestione e protezione è stata affidata all'Ente direttamente dal Ministero dell'Ambiente e fatto proprio dal Consiglio Comunale con l'introduzione nello Statuto del Comune tra i valori da tutelare, tre Z.one S.peciali di C.onservazione (una per ogni isola), un esteso S.I.C. corrispondente a tutta l'Area Marina Protetta, diverse Z.P.S. ed il vincolo paesaggistico e ambientale su tutto il territorio delle tre isole e delle relative coste, oltre al vincolo sismico e forestale. Inoltre, sono noti i rilevanti interessi economico-turistici insistenti sulle isole e i conseguenti riflessi in termini di contenzioso. Quanto rilevato al fine di meglio comprendere la delicatezza delle competenze sindacali per le quali il supporto giuridico-amministrativo diventa assolutamente irrinunciabile;

- con riferimento all'attività "Esame e Ricognizione delle obbligazioni assunte dall'Ente nei confronti di fornitori di servizi essenziali (in via esemplificativa la pubblica illuminazione, l'energia elettrica, etc.) ai fini di fornire indirizzi agli Uffici per ridurre i costi a carico dell'Ente, anche tramite l'esperimento di procedure di affidamento più vantaggiose per l'Ente" si ribadisce la natura di attività di mero indirizzo e di supporto all'interlocuzione con gli altri soggetti istituzionalmente coinvolti nella vicenda successiva alla ormai nota procedura di liquidazione coatta amministrativa dell'EAS, che ha creato enormi disagi ai cittadini, ed alla conseguente individuazione delle modalità per assicurare continuità all'erogazione dei servizi erogati;

- con riferimento alle attività di "Supporto ai fini di fornire atti d'indirizzo agli uffici comunali relativamente alla verifica del rispetto di tutte le pattuizioni assunte con la stipula del contratto d'appalto e del capitolato speciale d'appalto da parte delle imprese appaltatrici di lavori, servizi e forniture che intrattengono rapporti di affidamento con l'Ente" e di "Supporto ai fini di fornire atti d'indirizzo agli uffici ed agli altri organi politici per l'individuazione di misure concrete per contrastare il fenomeno dell'abusivismo edilizio, dare piena attuazione ai provvedimenti amministrativi e giurisdizionali demolitori, per l'introduzione di una regolamentazione finalizzata al recupero delle somme relative agli indennizzi da occupazione abusiva di immobili acquisiti al patrimonio comunale" le stesse sono rivolte al Sindaco e non

direttamente agli Uffici. Con tali attività, tenuto conto della oggettiva complessità che caratterizza l'attività amministrativa del Comune di Favignana, all'Esperta si è demandato il compito di supportare il Sindaco nella prospettiva di garantire, in conformità al programma amministrativo, l'attuazione dei più elevati livelli di trasparenza nella gestione delle procedure d'appalto, nonché, con riferimento alla materia edilizia ed urbanistica, di assicurare il puntuale adempimento degli obblighi amministrativi e giurisdizionali di demolizione, al fine di realizzare gli obiettivi di corretto ed adeguato sviluppo del territorio, sulla scorta della recente esperienza virtuosa dei comuni limitrofi: su tutti il Comune di Erice che, grazie alle direttive specifiche impartite dal primo cittadino, ha proceduto alla demolizione di oltre 50 immobili abusivi, ricadenti nella fascia di inedificabilità assoluta, così restituendo alla comunità parte del litorale incontaminato della frazione di Pizzolungo.

- Con riferimento all'attività di "Disamina nel settore delle entrate comunali di natura tributaria, ai fini di fornire indirizzi agli uffici per il contrasto del fenomeno dell'evasione dei tributi locali e per programmare iniziative volte all'aumento del gettito tributario, e per porre in essere ogni eventuale misura correttiva necessaria ed idonea ad un migliore rendimento del gettito tributario", di mero carattere ricognitivo e finalizzato all'esercizio del supporto giuridico al Sindaco, la stessa è funzionalmente diretta ad assicurare l'attuazione degli obiettivi di legalità, trasparenza ed etica nell'esercizio dell'attività di governo amministrativo.

Con riferimento alle ulteriori attività indicate nel decreto n. 19/2022 si evidenzia che le stesse costituiscono attività sostanziali riferite alle sole competenze sindacali e non includono alcuna forma di supporto agli uffici o attività gestorie".

- Sulla violazione dei parametri legali della finalizzazione dell'incarico all'espletamento di attività connesse con le materie di competenza del Sindaco, della determinatezza dell'oggetto e della non configurabilità del rapporto di lavoro come pubblico impiego, con riguardo all'incarico di esperto del **dott. Candura**, nessuna controdeduzione formula l'Ente, limitandosi a comunicare l'intervenuta revoca di detto incarico per sopravvenuti motivi personali dell'incaricato.

Con l'ordinanza n. 102/2023, 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 fiduciarietà 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 peculiarietà dell'incarico, in conseguenza del necessario rapporto fiduciario con l'organo politico – considerazione che ha già condotto la Corte costituzionale a giustificare deroghe da parte del legislatore regionale alla disciplina dettata dall'art. 7, comma 6, t.u. pubblico impiego (sentenze n. 43 del 2019, n. 53 del 2012, n. 7 del 2011 e n. 252 del 2009) - consente di ammettere* ***il rinnovo*** *a opera del Sindaco nel corso del cui mandato l'incarico è stato originariamente conferito, per una durata che comunque non lo ecceda;*

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

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

di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione o lo svolgimento di attività professionali; d) i compensi, comunque denominati, relativi al rapporto di consulenza o di collaborazione, con specifica evidenza delle eventuali componenti variabili o legate alla valutazione del risultato". La pubblicazione, che, a norma del comma 4 del medesimo art. 15, deve essere effettuata entro tre mesi dal conferimento dell'incarico e deve permanere per i tre anni successivi alla cessazione dell'incarico, è condizione per l'acquisizione dell'efficacia dell'atto e per la liquidazione dei relativi compensi (art. 15 co. 2). Inoltre, in caso di omessa pubblicazione, "*il pagamento del corrispettivo determina la responsabilità del dirigente che l'ha disposto, accertata all'esito del procedimento disciplinare, e comporta il pagamento di una sanzione pari alla somma corrisposta*" (art. 15 co. 3).

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

Le procedure comparative di cui all'art. 10, comma 4, d.l. n. 44/2021, richiamate dalla disposizione appena citata, sono finalizzate al reclutamento a tempo determinato di personale "*al fine di garantire la definizione e l'attuazione degli interventi previsti dalla*

politica di coesione dell'Unione europea e nazionale per i cicli di programmazione 2014-2020 e 2021-2027", ai sensi dell'art. 1, comma 179, l. n. 178/2020.

Al fine di orientare e uniformare l'attività delle amministrazioni sottoposte a tale tipologia di controllo, infine, questa Sezione ha approvato, con deliberazione n.71/2023/INPR, le "*Linee applicative e organizzative in materia di conferimento di incarichi di collaborazione, consulenza, studio e ricerca e di spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza, ai fini degli adempimenti di cui all'art.1, comma 173, della legge n.266/2005*".

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

2.1 In via preliminare, si ritiene opportuno svolgere alcune considerazioni alla luce del richiamo operato dall'Ente - in sede di controdeduzioni – alla sentenza n. 754/2020 della Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione siciliana che recita: "*l'art. 14 della L.R. n. 7 del 1992 dunque, proprio per consentire al sindaco la possibilità di espletare al meglio tutti i molteplici e complessi compiti (gran parte dei quali al altissimo contenuto specialistico) assegnatigli dall'ordinamento, gli ha attribuito il potere di avvalersi, in via generale e non soltanto per specifiche esigenze, come è dimostrato dal fatto che il numero degli esperti è commisurato al numero di abitanti, dell'apporto, personale e diretto, di esperti estranei all'amministrazione comunale,* ***indipendentemente dal fatto che determinati compiti possano essere svolti anche da altri organi o uffici comunali****, attraverso il conferimento di incarichi temporanei, anche continuativi, ma che comunque non possono eccedere la durata del suo mandato*".

L'Ente, in buona sostanza, nel delineare il quadro normativo e giurisprudenziale afferente all'art. 14 della legge regionale n. 7/1992 - peraltro ben noto a questa Sezione - invoca il predetto pronunciamento a supporto della considerazione secondo cui il compito del Sindaco, visto il suo ruolo attivo e funzionalmente autonomo nell'ambito dell'ente locale, "*si esplica* [si esplicherebbe] *mediante l'esercizio di funzioni generali d'indirizzo, d'impulso, di proposta, di direzione, di coordinamento e di controllo, anche rispetto*

all'operato degli Uffici Comunali, al fine del miglior perseguimento delle finalità indicate nel programma elettorale e, più in generale, della tutela degli interessi pubblici".

Il tutto obliterando le conclusioni cui è pervenuta la Consulta – con sentenza n. 70/2022 - in ordine all'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, della l. regione siciliana n. 5/2021 che, com'è noto, consentiva il conferimento dell'incarico di esperto anche per concorrere allo svolgimento delle funzioni ordinarie dell'ente.

A ben vedere, la prospettazione dell'Ente non appare condivisibile, dal momento che la Consulta, proprio con la sentenza n. 70 del 2022, evidentemente successiva alla sentenza n. 754/2020 invocata dall'Ente, si premura di tracciare una linea di demarcazione tra l'attività di indirizzo politico-amministrativo del Sindaco e l'attività gestionale rimessa all'apparato amministrativo dell'ente.

La Corte costituzionale, in altre parole, pur riconoscendo l'incremento delle attribuzioni sindacali nell'ambito dell'ordinamento siciliano ed il ruolo di diretta responsabilità politica del Sindaco per effetto dalla legge regionale n. 7/1992 - tali da giustificare la nomina fiduciaria di esperti per il miglior espletamento dei suoi compiti - comunque finisce per escludere che alla nomina dell'esperto del Sindaco possa conseguire l'esercizio di funzioni gestionali da parte di questo.

Il fatto che il Sindaco eserciti funzioni generali d'indirizzo, di impulso, di direzione, di coordinamento non implica che lo stesso possa delegare all'esperto attività per legge assegnate agli uffici burocratici dell'ente.

La circostanza che il Sindaco possa avvalersi del supporto di esperti per il miglior espletamento delle finalità indicate nel programma elettorale e, più in generale, della tutela degli interessi pubblici, non lo autorizza a esorbitare dalle funzioni attribuitegli dalla legge assegnando all'esperto funzioni non riconducibili alle materie di sua competenza.

Statuisce, pertanto, la Consulta, che "*la scelta normativa regionale* [espressa con l'art. 9, comma 1, della l.r. n. 5/2021 dichiarato incostituzionale] *si colloca oltre la linea di demarcazione a salvaguardia del principio di imparzialità, la quale, secondo i dettami della giurisprudenza di questa Corte, va dunque tracciata tra l'attività svolta dal Sindaco con il*

supporto degli esperti, da un lato, e quella esercitata dagli organi burocratici, cui spetta la funzione di amministrazione attiva, dall'altro […]".

Alla luce delle premesse considerazioni riguardanti la sentenza n. 70 del 2022 della Corte Costituzionale, si osserva quanto segue.

2.2 Incarico di esperto Dott.ssa Natalia Dispinseri nelle materie giuridico-amministrative.

2.2.1 Finalizzazione dell'incarico all'espletamento di attività connesse con le materie di competenza del Sindaco

Senza alcuna pretesa di esaustività e perciò, in questa sede, rinviando alla deliberazione n. 190/2023/PRSP, si contestava come alcune delle attività richieste all'esperta Dispinseri, per come enumerate nell'atto di conferimento, disvelassero l'esercizio di attività di natura gestionale, così contravvenendosi all'enunciato normativo di cui all'art. 14 della legge regionale n. 7/1992 secondo cui la nomina dell'esperto deve essere strumentale alla funzione di direzione politico - amministrativa del capo dell'amministrazione nelle materie di sua competenza e non può riguardare compiti di natura gestionale, *ex lege* attributi all'apparato amministrativo dell'ente.

Con la deliberazione n. 190/2023/PRSP, si era chiesto all'Ente di trasmettere il disciplinare d'incarico stipulato con l'esperta.

L'Ente, in sede di controdeduzioni – in questa sede oggetto di esame - dichiara di trasmettere copia del predetto disciplinare e assicura, in subordine, di trasmettere il nuovo disciplinare una volta apportate le modifiche scaturenti "*dall'insegnamento impartito da codesta Corte nell'ambito della delibera n. 71/2023 […]*"; **ma nessuno dei due adempimenti, ad oggi, è stato assolto dall'Ente.**

Ebbene, tralasciando la mancata trasmissione del disciplinare, che già di per sé crea un'alea di indeterminatezza attorno all'incarico di esperta della dott.ssa Dispinseri, l'Ente, come già esposto in premessa, ribatte nella direzione che le attività attribuite all'esperta, per come previste nell'atto di conferimento, non concreterebbero attività di

supporto e di indirizzo agli uffici amministrativi, né tantomeno esplicherebbero l'esercizio di attività gestorie riservate esclusivamente agli uffici comunali.

In particolare:

a) Sull'attività consistente nell'"*esame e valutazione delle misure correttive per un'efficace razionalizzazione e semplificazione dei procedimenti amministrativi in capo ai Dirigenti di vertice degli uffici*", l'Ente riferisce che andrebbe intesa come diretta "*all'individuazione dei criteri generali e delle linee guida destinate ad essere successivamente trasfuse nei successivi atti gestionali*";

b) sull'attività di "*ricognizione del contenzioso giudiziale ed extra giudiziale pendente, e delle criticità debordabili in contenzioso, anche ai fini del possibile esercizio dei poteri transattivi di cui investire i Dirigenti di vertice degli Uffici e la Giunta Municipale*" e su quella "*di indirizzo ed individuazione di misure correttive e strategie ai fini della riduzione e il contenimento del contenzioso e pre-contenzioso che aggrava l'azione dell'Ente*", l'Ente sostiene che si tratterebbe di attività rivolte al Sindaco nella qualità di rappresentante legale dell'Ente. Fa presente poi che la struttura burocratica manca di un ufficio legale e che "*nessuno dei dipendenti del Comune risulta aver mai conseguito il titolo di avvocato e che dunque può fornire un apporto esperienziale efficace di supporto nell'assunzione delle decisioni di cui sopra, a differenza dell'Esperta che svolge continuativamente detta professione dal 2010*".

Con la conseguenza, adduce l'Ente, che dette attività sarebbero "*tutte dirette ad orientare il Sindaco verso l'adozione delle necessarie determinazioni, anche sotto il profilo del contenimento della spesa pubblica, nella prospettiva di non coltivare azioni giudiziarie destituite di fondamento o resistere a domande fondate, alle quali conseguirebbe la certa soccombenza dell'Ente, con conseguente condanna anche alla rifusione delle spese di lite*".

c) Sull'attività relativa all'"*esame e ricognizione delle obbligazioni assunte dall'Ente nei confronti di fornitori di servizi essenziali (in via esemplificativa la pubblica illuminazione, l'energia elettrica, etc.) ai fini di fornire indirizzi agli Uffici per ridurre i costi a carico dell'Ente, anche tramite l'esperimento di procedure di affidamento più vantaggiose per l'Ente*", l'Ente replica che avrebbe natura "*di attività di mero indirizzo e di supporto all'interlocuzione con gli altri soggetti istituzionalmente coinvolti nella vicenda successiva alla ormai nota procedura di liquidazione coatta amministrativa dell'EAS, che ha* [avrebbe] *creato enormi disagi ai*

cittadini, ed alla conseguente individuazione delle modalità per assicurare continuità all'erogazione dei servizi erogati";

d) sull'attività di "*supporto ai fini di fornire atti d'indirizzo agli uffici comunali relativamente alla verifica del rispetto di tutte le pattuizioni assunte con la stipula del contratto d'appalto e del capitolato speciale d'appalto da parte delle imprese appaltatrici di lavori, servizi e forniture che intrattengono rapporti di affidamento con l'Ente*" e di "*supporto ai fini di fornire atti d'indirizzo agli uffici ed agli altri organi politici per l'individuazione di misure concrete per contrastare il fenomeno dell'abusivismo edilizio, dare piena attuazione ai provvedimenti amministrativi e giurisdizionali demolitori, per l'introduzione di una regolamentazione finalizzata al recupero delle somme relative agli indennizzi da occupazione abusiva di immobili acquisiti al patrimonio comunale*", l'Ente ribadisce che sarebbe indirizzata al Sindaco e non direttamente agli uffici e prosegue precisando che "*con tali attività, tenuto conto dell'oggettiva complessità che caratterizza l'attività amministrativa del Comune di Favignana, all'Esperta si è demandato il compito di supportare il Sindaco nella prospettiva di garantire, in conformità al programma amministrativo, l'attuazione dei più elevati livelli di trasparenza nella gestione delle procedure d'appalto, nonché, con riferimento alla materia edilizia ed urbanistica, di assicurare il puntuale adempimento degli obblighi amministrativi e giurisdizionali di demolizione, al fine di realizzare gli obiettivi di corretto ed adeguato sviluppo del territorio […]*";

e) infine, sull'attività di "*disamina nel settore delle entrate comunali di natura tributaria, ai fini di fornire indirizzi agli uffici per il contrasto del fenomeno dell'evasione dei tributi locali e per programmare iniziative volte all'aumento del gettito tributario, e per porre in essere ogni eventuale misura correttiva necessaria ed idonea ad un migliore rendimento del gettito tributario*", l'Ente si limita genericamente a dire che concreterebbe un'attività di mero carattere ricognitivo destinata a supportare il Sindaco e che sarebbe "*funzionalmente diretta ad assicurare l'attuazione degli obiettivi di legalità, trasparenza ed etica nell'esercizio dell'attività di governo amministrativo*".

Alla luce di tutto quanto sopra, si ritiene che le argomentazioni fornite dall'Ente non consentano di ritenere superata le criticità formulate con la deliberazione n. 190/2023/PRSP.

Ed invero, le deduzioni formulate dall'Ente non appaiono convincenti, anzi rivelano come l'incarico attribuito alla dott.ssa Dispinseri sia stato volto a sopperire a lacune di tipo organizzativo o funzionale di fatto esistenti nella struttura burocratica o a carenze nell'organico del personale amministrativo dell'Ente.

Del resto, per stessa ammissione dell'Ente con riferimento all'attività di cui al punto d), la nomina dell'esperta Dispinseri sarebbe stata preordinata a fronteggiare l'oggettiva complessità che, a dire dell'Ente, contraddistingue l'attività amministrativa dell'Ente medesimo.

L'Ente ribadisce come dette attività siano state rivolte a supportare il Sindaco e non invece gli uffici comunali senza, tuttavia, riferire in cosa concretamente si sarebbero estrinsecate le predette attività asseritamente volte a supportare il Sindaco.

E quest'ultima considerazione appare alquanto singolare, laddove si consideri che la nomina dell'Esperta Dispinseri risulti essere in scadenza (al 8.11.2023), con la conseguenza che l'Ente avrebbe potuto agevolmente riferire esempi concreti di prestazioni rese dall'esperta a supporto del Sindaco, non limitandosi ad elargire affermazioni dal contenuto altamente generico ed evanescente, tutte disvelatrici di un bisogno dell'Ente di colmare lacune all'interno della struttura amministrativa locale.

Quanto all'assenza di un ufficio legale presso la struttura burocratica dell'Ente, dedotta dall'Ente con riferimento all'attività di cui al punto b), si fa presente che l'attività di ricognizione del contenzioso giudiziale ed extragiudiziale, in via di prassi, viene ad estrinsecarsi per effetto della collaborazione tra i vari uffici dell'Ente che si premurano di comunicare l'esistenza o meno di contenziosi in essere e, quindi, attraverso una comunicazione interna all'Ente ricognitiva del contenzioso; di talché non risulta pregnante la circostanza che l'Ente sia sprovvisto di un ufficio legale così come non assume rilievo il fatto che sia carente di personalità interne in possesso del titolo di avvocato, dal momento che, in tali ipotesi, avrebbe potuto ricorrere al conferimento di incarichi di patrocinio legale e non di certo al conferimento di incarichi di esperto del Sindaco che, per giurisprudenza costante, non possono sopperire a lacune di tipo organizzativo o a carenze nell'organico di personalità idonee.

"Assicurare continuità all'erogazione dei servizi erogati", *"contrasto*[are] *del* [il] *fenomeno dell'evasione dei tributi locali"*, *"programmare iniziative volte all'aumento del gettito tributario"*, *"assicurare il puntuale adempimento degli obblighi amministrativi e giurisdizionali di demolizione"*, *"ridurre i costi a carico dell'Ente, anche tramite l'esperimento di procedure di affidamento più vantaggiose per l'Ente"*, sono tutte attività riconducibili alla gestione ordinaria dell'Ente al cui espletamento è preposto l'apparato burocratico dell'ente.

Infine, per quanto concerne le deduzioni dell'Ente sulla corrispondenza delle attività richieste alla dott.ssa Dispinseri con le attività connesse alla realizzazione del programma elettorale, queste non appaiono supportate da idonea documentazione e, comunque, si appalesano non convincenti, in quanto – si ribadisce - dalla disamina dell'atto di conferimento nessuna relazione emerge tra le attività richieste all'esperta e le materie di competenza sindacale, venendo per contro in rilievo il richiesto compimento all'esperta di atti di gestione ordinaria con conseguente sovrapposizione/sostituzione all'attività degli organi burocratici.

Da tutto ciò risulta evidente che, con la nomina fiduciaria della dott.ssa Dispinseri, l'Ente ha inteso colmare le lacune funzionali esistenti nell'organico del personale interno in violazione della disciplina dell'art. 14 della l.r. n. 7/1992.

Sulla figura dell'esperto del Sindaco la recente giurisprudenza contabile (cfr. da ultimo, C.d.c. - Sez. giurisdiz. per la Regione Siciliana, sent. n. 357 del 24/7/2023) ha avuto occasione di ribadire che:

- *"i compiti assegnati all'esperto 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, per cui ove risulti che l'esperto sia stato nominato non per supportare il sindaco ma per svolgere attività di tutt'altro genere, vanno ravvisate la sostanziale inutilità dell'incarico, in quanto non rispondente alla specifica "ratio" della normativa in questione, e, quindi, la superfluità della spesa sostenuta dal Comune per remunerare l'esperto"*:

- "*l'incarico di esperto del sindaco non può assolutamente essere conferito per sopperire a lacune di tipo organizzativo o funzionale, di fatto esistenti nella struttura burocratica, od a carenze nell'organico del personale amministrativo e tecnico dell'Ente locale*";

-"*secondo il richiamato diritto vivente gli esperti del Sindaco debbono svolgere un'attività strettamente correlata all'esercizio delle funzioni di indirizzo politico-amministrativo spettanti all'organo apicale dell'Ente locale, collocandosi in un ambito organizzativo riservato alla sua attività politica con compiti di supporto e con una compenetrazione e coesione in termini di rapporto fiduciario che si spiega alla stregua del ruolo attribuito al Sindaco nell'ordinamento siciliano e del rispetto della separazione di funzioni tra l'attività di indirizzo politico e di controllo svolta dal Sindaco con il supporto degli esperti e quella gestionale esercitata dagli organi burocratici, considerato che tale separazione/distinzione di funzioni è necessaria per assicurare il rispetto dei principi costituzionali di buon andamento e imparzialità dell'attività amministrativa*".

2.3 Incarico di esperto Dott. Giuseppe Roberto Candura

2.3.1 Finalizzazione dell'incarico all'espletamento di attività connesse con le materie di competenza del Sindaco, determinatezza dell'oggetto e non configurabilità del rapporto di lavoro come pubblico impiego.

Sul punto l'Ente, come anticipato in premessa, fa sapere che l'incarico di esperto del dott. Candura è stato revocato per il sopravvenire di vicende di natura personale riguardanti l'incaricato.

Ad ogni modo, vista la *ratio* sottesa al controllo *ex* art. 1, comma 173, l. n. 266/2005 che è quella di stimolare processi di autocorrezione da parte dall'ente controllato e tenuto conto del fine collaborativo di detto controllo, si rinvia alle osservazioni già formulate con riferimento all'incarico conferito alla dott.ssa Dispinseri e ciò anche al fine di indirizzare l'azione futura dell'Ente.

P.Q.M.

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

ACCERTA

- per le criticità di cui in parte motiva, la non conformità, allo stato degli atti, degli incarichi di esperto conferiti alla **Dott.ssa Natalia Dispinseri** e al **Dott. Giuseppe Roberto Candura** a legge e 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;

RICHIEDE ALL'ENTE

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

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 Favignana (TP);
- 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 19.12.2023.

Il Magistrato Estensore

(Giuseppe Vella)

GIUSEPPE VELLA
CORTE DEI CONTI
26.12.2023 19:03:07
GMT+00:00

Il Presidente

(Salvatore Pilato)

SALVATORE PILATO
CORTE DEI CONTI
26.12.2023 23:06:10 GMT+01:00

Depositata in Segreteria il

27 dicembre 2023

Il funzionario responsabile

(Boris Rasura)

BORIS RASURA
CORTE DEI CONTI
27.12.2023 14:37:41
GMT+01:00