



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DI CONTROLLO PER LA REGIONE SICILIANA

**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**

Relatore: Giuseppe Vella



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DI CONTROLLO PER LA REGIONE SICILIANA

**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**

Relatore: Giuseppe Vella

Hanno collaborato: Dott.ssa Giulia Gulli e Dott.ssa Enrica Zagarella.

Premessa.

Le presenti “*Linee applicative*”, deliberate dalla Sezione regionale di controllo per la Regione siciliana nell’ambito del programma annuale del controllo successivo sulla gestione (deliberazione n.49/2023/INPR), hanno ad oggetto la materia dell’affidamento di incarichi di collaborazione, consulenza, studio e ricerca a soggetti estranei all’amministrazione nonché le spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza, soggette al controllo previsto dall’art. 1, comma 173, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006).

L’obiettivo che si pone questa Sezione è quello di fornire alle Pubbliche Amministrazioni della Regione siciliana un quadro aggiornato della normativa di riferimento (anche in considerazione della peculiare disciplina regionale esistente in materia), al fine di renderne più chiara (ove necessario) l’interpretazione, uniformare le prassi operative dei vari enti ed indirizzarne il concreto operare, nell’ottica del rigoroso rispetto della normativa stessa.

Le presenti linee applicative si prefiggono, poi, l’ulteriore proposito di supportare gli enti ai fini degli adempimenti previsti dall’art. 1, comma 173, cit., fornendo indicazioni operative sulle modalità di trasmissione degli atti di spesa a questa Sezione, affinché vengano recepite a decorrere dalla ricezione della presente deliberazione.

In dettaglio, le linee applicative sono così suddivise:

PARTE I

SPESE PER INCARICHI STUDIO, RICERCA E CONSULENZA

1. Il controllo intestato alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti *ex art. 1*, comma 173, l. n. 266/2005. *Ratio* e natura del controllo sugli incarichi di collaborazione, consulenza, studio e ricerca.

2. La normativa nazionale di riferimento: l’art. 7 d.lgs. 165/2001. Presupposti di legittimità per il conferimento di incarichi di collaborazione esterna.

3. La disciplina regionale siciliana.

✓ La L.R. n. 7/1992: l’esperto del Sindaco.

✓ La L.R. n. 15/2015.

4. Delimitazione agli incarichi di studio e consulenza.

4.1 Atti esclusi dagli adempimenti di cui all’art.1, comma 173, della L. n. 266/2005.

5. Obblighi di pubblicazione.

PARTE II

SPESE PER RELAZIONI PUBBLICHE, CONVEGNI, MOSTRE, PUBBLICITA' E DI RAPPRESENTANZA

1. Le spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza.

1.1 Considerazioni preliminari.

1.2 La normativa di riferimento.

2. Atti non rientranti nella nozione di *“spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e consulenza”*.

3. Le spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza soggette agli adempimenti di cui all'art.1, comma 173, della Legge n. 266/2005.

4. Atti esclusi dagli adempimenti di cui all'art.1, comma 173, della L.n. 266/2005.

PARTE III

DISPOSIZIONI FINALI

1. Indicazioni operative sulle modalità di trasmissione degli atti di spesa.

2. Schema riassuntivo ai fini degli adempimenti di cui all'art. 1, comma 173 della l. n. 266/2005.

Sotto il profilo soggettivo, in aderenza a quanto statuito dalle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti (del n. 6/CONTR/05), le presenti linee si applicano agli enti aventi sede nella Regione siciliana ed in particolare:

- alla Regione siciliana;
- alle Città metropolitane;
- ai Liberi consorzi;
- ai Comuni;
- alle Unioni di Comuni;
- alle Aziende sanitarie locali ed alle Aziende ospedaliere.

PARTE I

**SPESE PER INCARICHI DI COLLABORAZIONE, CONSULENZA, STUDIO E
RICERCA**

1. Il controllo intestato alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti *ex art. 1, comma 173, l. n. 266/2005. Ratio e natura del controllo sugli incarichi di collaborazione, consulenza, studio e ricerca.*

Il controllo sugli incarichi di collaborazione, consulenza, studio e ricerca intestato alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti trova fondamento nell'art. 1, comma 173, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, che recita testualmente *"gli atti di spesa relativi ai 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 detto controllo 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.

Nel solco della ricognizione normativa che si intende realizzare con le presenti linee, deve poi menzionarsi la disposizione contenuta all'art. 1, comma 42, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, che, a sua volta, prevede che gli atti di affidamento di incarichi di collaborazione, consulenza, studio e ricerca a soggetti estranei all'amministrazione siano corredati della valutazione dell'organo di revisione economico-finanziaria dell'ente.

In proposito, la Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 4/2006, aveva ritenuto implicitamente abrogato, per effetto della l. fin. 2006, l'art. 1, comma 42, della legge 30 dicembre 2004, n. 311; la vigenza di detta norma è stata solo successivamente acclarata dalla giurisprudenza contabile, in quanto è stata ritenuta 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 il singolo atto di spesa ed ha finalità distinte dal controllo sulla gestione affidato alla magistratura contabile (*ex multis*, C.d.c., sez. contr. Lombardia, del. n. 231/2009/PAR, n.

506/2010/PAR, n. 243/2013/PAR, n. 3/21/REG; C.d.C., sez. contr. Piemonte, del. n. 162/2015/PAR; C.d.c., sez. contr. Liguria, del. n. 74/2013/PAR).

Per quanto concerne i vincoli in materia di contenimento e di riduzione della spesa, previsti dal d.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122), questi sono stati abrogati dall'art. 57, comma 2, d.l. 26 ottobre 2019, n. 124, convertito dalla legge 19 dicembre 2019, n. 157.

Conclusivamente, può pacificamente affermarsi che il controllo demandato alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti dall'art. 1, comma 173, l. n. 266/2005 concreta una vera e propria 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.

2. La normativa nazionale di riferimento: l'art. 7 del d.lgs. 165/2001. I presupposti di legittimità per il conferimento di incarichi di collaborazione esterna.

Passando ad enucleare i presupposti di legittimità per il ricorso ad incarichi di collaborazione, studio, ricerca e consulenza, deve ora richiamarsi l'art. 7 del D.lgs. n. 165/2001, così come novellato dalle recenti disposizioni di cui all'art. 5 del D.lgs. n. 75/2017.

Il comma 5 bis della summenzionata norma sancisce, prioritariamente, 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 individua, poi, quale presupposto indefettibile del legittimo esercizio della facoltà di ricorso all'esterno, la straordinarietà ed eccezionalità delle esigenze da soddisfare ovvero il manifestarsi di un'esigenza straordinaria ed imprevista non soddisfacibile con personale in servizio in quanto estranea alle comuni conoscenze dell'ufficio ovvero per indisponibilità di profili professionali adeguati all'interno dell'ente.

Sempre lo stesso comma 6 declina, via seguendo, un elenco tassativo di presupposti cui deve riferirsi e uniformarsi l'amministrazione all'atto di conferire incarichi individuali di collaborazione, studio e consulenza. Più specificamente:

“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; 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. [.....].”

Al comma 6 *bis* viene esplicitato un ulteriore presupposto concretantesi nel necessario previo espletamento di una procedura comparativa per la scelta del collaboratore; ed infatti, il summenzionato comma recita testualmente *“le amministrazioni pubbliche disciplinano e rendono pubbliche, secondo i propri ordinamenti, procedure comparative per il conferimento degli incarichi di collaborazione”*.

In riferimento ai parametri del controllo, la giurisprudenza contabile afferma 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”* (C.d.c., sez. contr. Lombardia, del. n. 244/08).

Passati in rassegna i presupposti di legittimità necessari per il conferimento di incarichi di collaborazione esterna, non può che convenirsi sul fatto che il legislatore abbia seguito, *in subiecta materia*, una linea interpretativa restrittiva costante; e ciò in quanto, in un'ottica di contenimento dei costi e di valorizzazione delle risorse interne, le amministrazioni pubbliche sono chiamate a svolgere le loro funzioni facendo ricorso alla propria organizzazione e al proprio personale e, solo in casi eccezionali e negli stretti limiti previsti dalla legge, possono ricorrere a personale esterno.

Il ricorso all'esterno di incarichi professionali è soggetto a condizioni rigorose che devono trovare nell'impianto motivazionale dei singoli provvedimenti l'indicazione dell'esigenza da soddisfare e l'esplicitazione delle risultanze dell'istruttoria, dalle quali emerga come la specifica esigenza non possa essere soddisfatta con il personale in servizio.

Straordinarietà e eccezionalità delle esigenze da soddisfare. Il presupposto cardine che legittima il ricorso all'esterno da parte delle amministrazioni pubbliche consiste nella manifestazione di una esigenza straordinaria ed imprevista cui l'amministrazione debba dare prontamente soluzione e/o attuazione (art. 7, comma 6, D.lgs. 165/2001).

L'imprescindibilità di detto presupposto trova conferma nella previsione di cui all'art. 7, comma 6, ult. capoverso, del D.lgs. n. 165/2001, secondo cui il ricorso a collaborazioni esterne per lo svolgimento di funzioni ordinarie o l'utilizzo dei soggetti incaricati alla stregua di lavoratori subordinati integra un'ipotesi di responsabilità amministrativa per il dirigente che ha stipulato il relativo contratto.

Ed invero è pacifico che *“la Pubblica amministrazione [...], nell'assolvimento dei compiti istituzionali, deve avvalersi prioritariamente delle proprie strutture organizzative e del personale che vi è preposto, rendendosi ammissibile il ricorso ad incarichi e consulenze esterne soltanto in presenza di specifiche condizioni, quali la straordinarietà e l'eccezionalità dell'esigenza da soddisfare...”*, motivo per cui deve ritenersi illecito e fonte di responsabilità il conferimento di un incarico diretto a celare, sotto le mentite spoglie di consulenza, un'attività che può essere svolta da personale interno dell'amministrazione e già da quest'ultima retribuito (cfr. C.d.c., sez. giurisd. Lazio, sent. n. 83/2011).

In queste ipotesi, peraltro, non vi è titolo a *compensatio lucri cum damno*, neppure parziale, con riferimento alle prestazioni fornite dal consulente, dalle quali l'ente danneggiato non ha tratto alcuna utilità, in ragione della non compiuta utilizzazione e valorizzazione delle professionalità interne (c.f.r. C.d.c., sez. giurisd. Lombardia, sent. n. 627/2010).

Oggetto della prestazione. 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 stessa (art. 7, comma 6, lett. a), D.lgs. n. 165/2001).

In particolare, l'affidamento di incarichi esterni, mediante contratti di collaborazione autonoma, può avvenire esclusivamente con riferimento alle attività istituzionali stabilite dalla legge ovvero nell'ambito di un programma approvato dal Consiglio Comunale, a norma dell'art. 42, comma 2, lett. b), D.lgs. n. 267/2000.

Il presupposto in esame costituisce un limite legale ineludibile per l'ente che intende conferire un incarico di collaborazione esterna; e ciò nella considerazione che un simile *modus operandi* (recte il conferimento di incarichi di collaborazione esterna a soggetti estranei

all'amministrazione) si pone come eccezione rispetto al principio costituzionale di buon andamento della pubblica amministrazione.

Al riguardo, la giurisprudenza contabile ha avuto occasione di affermare che *"il requisito della corrispondenza della prestazione alla competenza attribuita dall'ordinamento all'amministrazione conferente è determinato dal poter ricorrere a contratti di collaborazione autonoma solo con riferimento alle attività istituzionali stabilite dalla legge o previste dal programma approvate dal Consiglio dell'ente locale ai sensi dell'art. 42 del D.lvo 267/2000"* (cfr. C.d.c, Sez. reg. contr. Lombardia, del. n. 37/2009).

Accertata impossibilità oggettiva di utilizzo delle risorse umane disponibili al proprio interno. L'amministrazione deve avere preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno (art. 7, comma 6, lett. b), D.lgs. n. 165/2001).

Il provvedimento di conferimento dell'incarico al soggetto esterno deve, dunque, avere come indefettibile presupposto la ricognizione e la certificazione dell'assenza di specifiche professionalità. Qualora l'ente ricorra a soggetti estranei, pur disponendo di professionalità interne, realizza una ipotesi di danno erariale, quantificabile nell'intera misura della corresponsione effettuata al professionista esterno.

Sul punto, merita richiamare quella giurisprudenza contabile oramai granitica che ritiene di significare detto presupposto in una duplice accezione semantica, cioè sia nei termini di assoluta inesistenza nell'ente di personale interno astrattamente idoneo sia nel senso di indisponibilità soggettiva di figure professionali che possano espletare i compiti richiesti (indisponibilità *de facto*).

Ed invero, con deliberazione n. 25/2010/PREV, la Sez. centrale contr. Legittimità Stato, ha ritenuto legittimo l'affidamento di un incarico di collaborazione esterna a fronte di *"problematiche che non possano essere adeguatamente o tempestivamente risolte avvalendosi delle professionalità interne..."*.

Ciò che rileva, ai fini del giudizio circa la legittimità/illegittimità del conferimento di un incarico a professionalità esterne all'amministrazione, è, dunque, la comprovata mancanza all'interno dell'organizzazione dell'ente di personale idoneo, sotto il profilo quantitativo o qualitativo, a sopperire alle esigenze che determinano il ricorso alla consulenza.

Affinché il conferimento di un incarico a soggetto esterno possa ritenersi legittimo, occorre che l'ente conferente fornisca un corredo motivazionale dal quale si desuma, in via alternativa o *sic et simpliciter*, l'effettiva impossibilità di utilizzo di personale interno, non

bastando mere enunciazioni generali circa l'impossibilità di utilizzo di risorse interne (cfr. C.d.c., Sez. contr. Friuli Venezia Giulia, del. n. 180/2015).

Temporaneità delle prestazioni oggetto della consulenza e alta qualificazione. La prestazione deve essere di natura temporanea ed altamente qualificata (art. 7, comma 6, lett. c), D.lgs. n. 165/2001).

Il presupposto della temporaneità e dell'alta qualificazione della prestazione professionale ha come antecedente logico-giuridico il presupposto della necessità, sopravvenuta per l'ente, di far fronte ad un'esigenza straordinaria ed impreveduta.

In altre parole, in mancanza di detta sopravvenienza cui far fronte, non v'è necessità, per l'amministrazione, di ricorrere (in via temporanea) ad un soggetto estraneo all'amministrazione dotato di competenze specialistiche (esperto di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria).

Diversamente ragionando, il ricorso all'esterno si tradurrebbe in uno strumento per ampliare surrettiziamente i ruoli organici dell'ente al di fuori di quanto consentito dalla normativa vigente.

Determinazione preventiva di durata, oggetto e compenso della collaborazione. Devono essere preventivamente determinati durata, oggetto e compenso della collaborazione (art. 7, comma 6, lett. d), D.lgs. n. 165/2001).

Il principio della certezza del diritto impone che l'atto di conferimento di un incarico di collaborazione indichi specificamente l'oggetto (quindi la prestazione richiesta al collaboratore), la durata dell'incarico (quindi un termine di conclusione dell'incarico) nonché riporti la quantificazione esatta del compenso da erogare all'incaricato.

La giurisprudenza contabile è intervenuta, in svariate occasioni, a chiarire la portata di detto presupposto; per esempio, ha dichiarato l'illegittimità di un incarico formalmente conferito soltanto dopo l'espletamento della collaborazione stessa censurando l'operato dell'amministrazione che, così facendo, ha realizzato *"un'anomala richiesta di avvio dell'espletamento della collaborazione in capo al consulente in via anticipata rispetto al contratto e all'atto di conferimento ufficiale dell'incarico che di fatto è intervenuto in sanatoria rispetto alla prestazione che era oramai in corso di espletamento se non del tutto esaurita"*.

Quanto alla predeterminazione del compenso, è stato ulteriormente precisato che la sua quantificazione non può essere rimessa ad un futuro atto di liquidazione e la sua entità non può restare vaga e ciò in quanto vi sarebbe altrimenti un'assoluta incertezza della relativa spesa.

Nell'ottica di ancorare l'incarico al soddisfacimento di un'esigenza straordinaria ed imprevista, si inserisce la previsione del divieto di rinnovo, ammettendosi, di contro, per espressa previsione legislativa, la proroga dell'incarico originario al solo fine di completare il progetto e per ritardi non imputabili al collaboratore.

Comprovata specializzazione anche universitaria del collaboratore. Le amministrazioni possono conferire incarichi individuali ad esperti dotati di comprovata specializzazione anche universitaria (art. 7, comma 6, D.lgs. n. 165/2000).

La giurisprudenza contabile ha inteso la locuzione *“particolare e comprovata specializzazione universitaria”* nel senso di *““possesso di conoscenze specialistiche equiparabile a quello che si otterrebbe con un percorso formativo di tipo universitario basato, peraltro, su conoscenze specifiche inerenti al tipo di attività professionale oggetto dell'incarico”. Inoltre, poiché la specializzazione richiesta deve essere “comprovata”, essa “deve essere oggetto di accertamento in concreto condotto sull'esame di documentati curriculum. Il mero possesso formale di titoli non sempre è necessario o sufficiente a comprovare l'acquisizione delle richieste capacità professionali” (Sez. contr. Reg. Lombardia, n. 37/09; del. Sez. contr. Lombardia n. 28/2008/pareri)” (cfr. C.d.c., Sez. contr. Lombardia, del. n. 123/2012).*

Si prescinde da detto presupposto nei casi espressamente previsti dall'art. 7, comma 6, ultimo capoverso.

Scelta del collaboratore tramite procedura comparativa. L'osservanza dell'obbligo di espletamento di una procedura concorsuale per la scelta del collaboratore, previsto dall'art. 7, comma 6 *bis*, D.lgs. n. 165/2001, costituisce, senza alcun dubbio, un adempimento fondamentale per la legittima attribuzione di incarichi di collaborazione esterna.

Basti considerare che un simile obbligo, implicando il rispetto di precisi adempimenti procedurali, contribuisce a rendere l'operato dell'amministrazione conforme ai parametri di efficienza, efficacia ed economicità costituzionalmente tutelati dall'art. 97.

In tal senso l'espressione *“procedure comparative”* allude e, conseguentemente, impone la previa determinazione di criteri oggettivi da porre a fondamento della stessa.

È stato, infatti, chiarito che *“(...) risulta principio generale quello per cui in presenza di procedure selettive condotte dalla PA, al fine preminente di evitare abusi o violazioni della par condicio e del principio di imparzialità, tutte le condizioni o criteri di scelta siano predeterminati dalla amministrazione ed in particolare siano resi noti i suddetti criteri al momento della pubblicazione degli avvisi, bandi o atti equipollenti costituenti lex specialis della procedura comparativa” (cfr., tra le altre, C.d.c, Sez. contr. Piemonte, del. n. 22/2015/SRCPIE/REG).*

È stato, altresì, affermato in giurisprudenza che l'eventuale esiguità del compenso previsto non può in alcun modo legittimare affidamenti diretti e ciò sulla considerazione che *“il principio di eccezionalità [dei casi di affidamento diretto] è di stretta interpretazione e non consente deroghe, sia pure motivate dall'esiguità del compenso pattuito per la prestazione affidata al professionista 'esterno' all'amministrazione dell'ente”* (cfr., C.d.c., Sez. contr. Piemonte, del. n. 48/2015).

Purtuttavia, si ammette in limitati casi la deroga alla regola generale circa il ricorso ad una procedura comparativa pubblicizzata; ed invero, è stato acclarato che *“il ricorso a procedure comparative adeguatamente pubblicizzate può essere derogato con affidamento diretto nei limitati casi individuati dalla giurisprudenza:*

- a) procedura comparativa andata deserta;*
- b) unicità della prestazione sotto il profilo soggettivo;*
- c) assoluta urgenza determinata dalla imprevedibile necessità della consulenza in relazione ad un termine prefissato o ad un evento eccezionale, ricordando che la 'particolare urgenza' deve essere 'connessa alla realizzazione dell'attività discendente dall'incarico'”* (cfr. ex multis, C.d.c., sez. contr. Piemonte, del. n. 34/2016).

Conclusivamente, può dunque dirsi che l'espletamento di una procedura comparativa, salve le deroghe sopra menzionate, rappresenta condizione generale di legittimità per l'affidamento di un incarico di collaborazione esterna.

3. La disciplina regionale siciliana.

✓ La L.R. n. 7/1992: l'esperto del Sindaco.

In materia di collaboratori esterni una disciplina peculiare è prevista dalla L.R. 26 agosto 1992, n. 7, che prevede la figura del c.d. *“esperto del Sindaco”*.

In particolare, l'art. 14 della legge citata, come modificato dall'art. 9, comma 1, L.R. 17 febbraio 2021, n. 5, così dispone:

“1. Il Sindaco può conferire incarichi a tempo determinato, rinnovabili, che non costituiscono rapporto di pubblico impiego, ad esperti estranei all'amministrazione. L'oggetto e la finalità dell'incarico devono essere definiti all'atto del conferimento e possono anche riferirsi ad attività di supporto agli uffici in materie di particolare complessità, per le quali l'ente abbia documentabili carenze delle specifiche professionalità. Il Sindaco può altresì conferire, in aggiunta agli incarichi ad esperti di cui al presente comma, l'incarico di portavoce previsto dall'articolo 7 della legge 7 giugno

2000, n. 150. Gli incarichi di cui al presente comma non possono essere conferiti dal Sindaco negli ultimi sei mesi del mandato.

2. Il numero degli incarichi ad esperti di cui al comma 1 non può essere superiore a:

a) due nei comuni con popolazione fino a 30.000 abitanti;

b) tre nei comuni con popolazione superiore a 30.000 e fino a 250.000 abitanti;

c) quattro nei comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti.

3. Gli esperti nominati ai sensi del presente articolo devono essere dotati di documentata professionalità. In caso di nomina di soggetto non provvisto di laurea, l'atto di conferimento dell'incarico deve essere ampiamente motivato.

4. Il Sindaco annualmente trasmette al consiglio comunale una dettagliata relazione sull'attività svolta dagli esperti da lui nominati.

5. Agli esperti è corrisposto un compenso mensile non superiore allo stipendio tabellare previsto per la qualifica unica dirigenziale dal CCNL del comparto Regioni ed autonomie locali. Sono, altresì, consentiti conferimenti di incarichi a titolo gratuito, nei limiti di cui al comma 2, ove il soggetto individuato accetti espressamente, all'atto del conferimento, la gratuità della prestazione.

6. Ad un medesimo soggetto non possono essere conferiti contemporaneamente più di due incarichi ai sensi del presente articolo. L'incarico di esperto è compatibile con altri incarichi di collaborazione esterna e/o di consulenza, purché gli incarichi non comportino conflitti di interesse".

Con la sentenza 25/1 - 15/3 2022, n. 70 (pubbl. in G.U., 1^ serie spec., 16/2/2022, n. 11), la Corte costituzionale ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 9, comma 1, L.R. n. 5/2021 limitatamente:

- alla parte in cui "consente il rinnovo dell'incarico oltre il periodo del mandato del Sindaco che l'ha originariamente conferito"

- e alle parole "e possono anche riferirsi ad attività di supporto agli uffici in materie di particolare complessità, per le quali l'ente abbia documentabili carenze delle specifiche professionalità".

A seguito della dichiarazione di illegittimità costituzionale, occorre fare riferimento alla precedente formulazione dell'art. 14, comma 1, L.R. n. 7/1992, che così recita: "Il Sindaco, per l'espletamento di attività connesse con le materie di sua competenza, può conferire incarichi a tempo determinato che non costituiscono rapporto di pubblico impiego, ad esperti estranei all'amministrazione".

L'ente locale che intenda procedere al conferimento di un incarico di esperto del Sindaco deve attenersi alla disciplina sopra richiamata, della quale segue una più specifica enucleazione.

Temporaneità dell'incarico. L'esperto *ex art. 14* L.R. n. 7/1992 può essere nominato solo per incarichi a tempo determinato e non è consentito il rinnovo oltre il termine del mandato del Sindaco che ha originariamente conferito l'incarico (sul punto v., *supra*, C. Cost. n. 70/2022).

L'elemento temporale contribuisce a delimitare il ruolo dell'esperto. Al riguardo la giurisprudenza contabile afferma che, in assenza di specifiche indicazioni relative all'oggetto e alla finalità dell'incarico, anche il conferimento di incarichi per un orizzonte temporale corrispondente a quello del *"mandato del Sindaco... può costituire indice sintomatico dell'attribuzione di compiti di assistenza generica"* (C.d.C., sez. giur. Sicilia, sent. n. 958/2019).

Sotto il profilo temporale, si aggiunge che l'incarico non può essere conferito negli ultimi sei mesi del mandato del Sindaco.

Rapporto di lavoro autonomo. Gli incarichi *ex art. 14* cit. *"non costituiscono rapporto di pubblico impiego"*. Sul punto si rimanda a quanto sopra esposto in relazione all'art. 7, comma 5 *bis* D.Lgs. n. 165/2001.

In merito al richiamo alla disciplina nazionale si rammenta che la Corte Costituzionale ha ribadito che *"i principi desumibili dal t.u. pubblico impiego costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica... (ex multis, sentenza n. 16 del 2020) e tale connotato si rinviene anche nell'art. 7 t.u. pubblico impiego (sentenza n. 250 del 2020), evocato dal ricorrente quale disciplina nazionale di riferimento"* (Corte Cost. n. 70/2022).

Individuazione all'atto del conferimento dell'oggetto e della finalità dell'incarico. Il ricorso all'esperto *ex art. 14* nasce dall'esigenza di conseguire specifici obiettivi, che devono essere individuati e cristallizzati nell'atto di nomina. Un conferimento disposto, senza che siano state preventivamente individuate le finalità da perseguire, identifica una nomina priva di utilità.

La Corte costituzionale ha fornito una lettura dell'art. 14 in coerenza con l'art. 7, comma 6, D.Lgs. n. 165/2001, là dove stabilisce che *"l'oggetto della prestazione deve corrispondere... ad obiettivi e progetti specifici e determinati"*.

Secondo la Consulta, *"gli organi della pubblica amministrazione devono provvedere direttamente con il proprio personale all'espletamento dei compiti loro demandati."*

Per quanto qui rileva, tale deroga è ammessa non per lo svolgimento generalizzato delle funzioni degli uffici a supporto dei quali l'incarico esterno viene conferito, ma soltanto se la prestazione che ne costituisce l'oggetto sia strettamente ancorata a obiettivi e progetti specifici e determinati, come

previsto dall'art. 7, comma 6, lettera a, t.u. pubblico impiego, disposizione che costituisce espressione dei principi di cui all'art. 97 Cost." (C. Cost. n. 70/2022 cit.).

Inoltre, per la granitica giurisprudenza contabile il Sindaco è tenuto a *"individuare in concreto, all'atto della nomina, le azioni per le quali necessita il supporto all'attività di indirizzo politico e di delineare l'oggetto (o gli oggetti) dell'incarico di collaborazione, così come l'utilità che, prevedibilmente, può derivarne come risultato delle prestazioni rese dal professionista esterno"* (C.d.C., sez. giur. app. Sicilia, n. 21/2019).

E ancora: *"A fronte di ciò, va, invece, rimarcata la necessità - anche per scongiurare il rischio di utilizzo dello strumento messo a disposizione dal legislatore regionale per finalità diverse rispetto a quelle per le quali lo stesso è stato previsto - che la motivazione posta alla base della determinazione amministrativa di conferimento renda palese il percorso logico da cui possa univocamente desumersi quale sia la specifica attività rientrante fra le attribuzioni del primo cittadino, per la quale questi intenda affidare l'incarico all' «esperto», e quale sia il compito specifico a quest'ultimo affidato, non essendo evidentemente sufficiente un mero generico richiamo alle materie di competenza del Sindaco"* (C.d.C., sez. giur. Sicilia, n. 958/2019).

Incarico finalizzato all'espletamento di attività connesse con le materie di competenza del Sindaco. Come anticipato, in conseguenza della dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, L.R. n. 5/2021, le attribuzioni dell'esperto non possono riguardare *"attività di supporto agli uffici in materie di particolare complessità, per le quali l'ente abbia documentabili carenze delle specifiche professionalità"* e devono porsi in stretta correlazione con le funzioni di indirizzo-politico amministrativo e di controllo del Sindaco.

Al riguardo giova soffermarsi brevemente sul ruolo del Sindaco all'interno dell'architettura istituzionale dell'ente locale siciliano, per come delineato (e rafforzato) dalla L.R. n. 7/1992.

Da un lato, il Sindaco si trova in una posizione di diretta responsabilità verso il corpo elettorale, nei cui confronti si impegna a realizzare un preciso programma politico-amministrativo; dall'altro lato, la competenza del Sindaco viene disegnata in via residuale rispetto a quella di altri organi: dispone infatti l'art. 13 L.R. n. 7/1992 che *"Il Sindaco... compie tutti gli atti di amministrazione che dalla legge o dallo statuto non siano specificatamente attribuiti alla competenza di altri organi del comune, degli organi di decentramento, del segretario e dei dirigenti"*.

Ne viene fuori un ruolo più attivo e un ampliamento di attribuzioni in capo al Sindaco, che si declinano in poteri di direzione, impulso e controllo e nell'ambito dei quali rientra anche la facoltà di nominare esperti estranei all'amministrazione.

Alla luce di quanto esposto, l'esperto si configura come un diretto collaboratore del Sindaco, a supporto del quale opera, ma sempre all'interno della cornice dei compiti ad esso specificamente demandati (altrimenti il suo ruolo si tradurrebbe in una generica assistenza al vertice istituzionale).

Le funzioni di competenza del Sindaco e, per esso, dell'esperto devono essere nettamente distinte da quelle della struttura burocratico-gestionale, in ossequio al principio fondamentale di separazione tra funzioni di indirizzo politico-amministrativo e funzioni di gestione amministrativa (cfr. art. 97 Cost.).

Una diversa conclusione determinerebbe forme di sostituzione e/o di sovrapposizione alla struttura amministrativa, con conseguenziale spreco di denaro pubblico.

Al riguardo la giurisprudenza afferma: *"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, C.d.c., sez. giur. appello Sicilia, sent. nn. 389/2014, 27/2016, 48/2017, 21/2019, 65/2019, 11/2020, 147/2021, 17/2022, 152/2022; C. Cost., sent. n. 70/2022).

Fiduciarietà della nomina. Trattandosi di soggetto di diretta collaborazione del Sindaco, l'ordinamento prevede delle deroghe rispetto all'ordinario conferimento di incarichi di consulenza previsto dal D.lgs. n.165/2001, prime fra tutti la fiduciarietà della nomina.

La mancata applicazione di una procedura di comparazione selettiva si giustifica proprio nell'ottica di garantire una relazione di fiducia e sintonia tra l'organo politico e l'esperto, relazione che presuppone che il collaboratore sia individuato *intuitu personae*.

Professionalità. Al fine di assicurare il canone del buon andamento della pubblica amministrazione e di evitare che sia consentito l'accesso ad essa di soggetti privi di qualificazione, l'esperto deve garantire elevati requisiti di professionalità documentati.

Come chiarito dalla Corte Costituzionale, nel caso della figura dell'esperto del Sindaco *"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" (C. Cost. n. 70/2022 cit.).

In caso di nomina di un soggetto sprovvisto di laurea, dalla motivazione dell'atto di nomina deve emergere chiaramente il percorso logico che ha condotto l'ente ad associare l'utilità ricercata dalla stessa ad un determinato soggetto con un certo profilo professionale, non limitandosi ad una vuota elencazione di titoli o di esperienze.

Compenso. Per la determinazione del compenso mensile spettante all'esperto l'art. 14, al comma 5, indica come soglia massima l'importo dello stipendio tabellare previsto per la qualifica unica dirigenziale del C.C.N.L. del comparto Regioni ed autonomie locali.

Allo stato, occorre riferirsi al Contratto collettivo nazionale del 17/12/2020, relativo al personale dell'Area Funzioni locali, triennio 2016-2018, ai sensi del cui art. 54 il valore dello stipendio tabellare dei dirigenti per 13 mensilità, a regime annuo lordo, è rideterminato in euro 45.260,77 (corrispondente ad un importo mensile pari ad euro 3.481,60).

Nel caso di attribuzione di incarichi a titolo gratuito, la gratuità deve essere espressamente accettata dal soggetto nominato all'atto del conferimento.

Limiti numerici e conflitto di interesse. L'art. 14 cit. prevede due tipologie di limite numerico al conferimento degli incarichi ad esperti.

Un primo limite è posto a carico dell'ente conferente: in particolare, il comma 2 dell'art. 14 stabilisce i limiti massimi di incarichi che possono essere conferiti dall'ente in base alle sue dimensioni, rapportate al numero di abitanti.

Il secondo limite riguarda il numero di incarichi ricopribili da uno stesso soggetto in qualità di esperto che, nello specifico, non può essere superiore a due.

Diversamente, per espressa previsione dell'art. 14, comma 6, ult. periodo, l'incarico di esperto è compatibile con altre tipologie di incarichi di collaborazione esterna/consulenza, purché non si ravvisino i presupposti per un conflitto di interessi.

Incarico di portavoce. Ai sensi dell'art. 14, il Sindaco può altresì dotarsi di un portavoce ex art. 7 L. 7/6/2000 n. 150, ossia di una figura anche esterna all'amministrazione "con compiti di diretta collaborazione ai fini dei rapporti di carattere politico-istituzionale con gli organi di informazione".

Il portavoce nominato ai sensi del combinato disposto dell'art. 14 L.R. n. 7/1992 e dell'art. 7 L. n. 150/2000 è un collaboratore diretto del Sindaco e, come tale, la sua funzione inerisce ai rapporti tra l'organo di vertice della struttura istituzionale e gli organi di informazione: in altri termini, anche rispetto a questa figura deve potersi cogliere il nesso di strumentalità

tra le funzioni del Sindaco e i compiti demandati al collaboratore (cfr. C.d.c., sez. giur. appello Sicilia, sent. n. 215/2021).

Per espressa previsione dell'art. 14, l'incarico di portavoce può essere conferito *"in aggiunta"* alle nomine degli esperti.

Relazione al consiglio comunale. Alla luce della compenetrazione fra il ruolo del Sindaco e la posizione dell'esperto, il Sindaco annualmente deve dare conto dell'attività svolta dai propri esperti, attraverso una dettagliata relazione da trasmettersi al consiglio comunale, affinché questo possa esercitare il proprio controllo istituzionale sull'operato del Sindaco, anche sotto il profilo della gestione del pubblico denaro.

Altre deroghe alla normativa nazionale. In deroga all'art. 42, comma 2, D.lgs. 18/8/2000 n. 267, non è necessario l'inserimento dell'incarico di esperto nel programma approvato dal consiglio comunale (cfr. C.d.c., sez. controllo Sicilia, del. n. 33/2014).

Inoltre non è richiesta la valutazione del revisore o del collegio dei revisori dei conti ai sensi dell'art. 1, comma 42, legge n. 311/2004.

✓ La L.R. n. 15/2015.

La L.R. 4 agosto 2015 n. 15, rubricata *"Disposizioni in materia di liberi Consorzi comunali e Città metropolitane"* (G.U. Reg. sic. 7/8/2015, n. 32), disciplina gli incarichi di collaborazione esterna conferiti dal presidente di un libero consorzio comunale o dal Sindaco di una città metropolitana.

Al riguardo va premesso che l'art. 1, comma 4, della legge citata afferma che *"Ai liberi Consorzi comunali ed alle Città metropolitane si applica, in quanto compatibile, la normativa in materia di ordinamento degli enti locali della Regione siciliana"*. Ne consegue che può trovare applicazione la disciplina di cui alla L.R. n. 7/1992, per quanto non incompatibile.

Il Presidente del libero consorzio (art. 5, comma 4, L.R. n. 15/2015) o il Sindaco metropolitano (art. 12, comma 4, legge cit.) *"attribuisce e definisce gli incarichi... di collaborazione esterna. I rapporti di collaborazione esterna e di consulenza non possono superare le due unità e non possono prevedere un compenso superiore al 50 per cento di quello spettante ai dirigenti di prima nomina"*.

4. La delimitazione agli incarichi di studio e consulenza.

In merito all'ambito oggettivo di applicazione, va richiamato, in questa sede, il quadro di riferimento delle categorie oggetto delle predette linee applicative, così come definite dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti nella delibera n. 6/2005 e richiamate dalla consolidata giurisprudenza contabile, che ha distinto:

a) *gli incarichi di studio*, da individuarsi con riferimento ai parametri indicati dall'art. 5, d.P.R. n. 338/1994, si caratterizzano per la consegna, da parte dell'incaricato, dei "*risultati dello studio e le soluzioni ai problemi sottoposti entro il termine stabilito nella lettera di incarico (...) I risultati dell'incarico devono essere accompagnati da una relazione illustrativa dell'attività svolta e del prodotto finale della stessa*";

b) *le consulenze vere e proprie*, da intendersi come richieste di pareri ad esperti e con esse l'amministrazione intende acquisire un giudizio finale idoneo ad orientare l'azione dei propri organi.

Si definiscono, invece, *incarichi di ricerca* quelle prestazioni che si caratterizzano per la preventiva definizione del programma da parte dell'amministrazione affidante l'incarico e sono la raccolta organica di materiale che consente agli organi dell'amministrazione di reperire contenuti di conoscenza utili per la realizzazione di finalità istituzionali. Essa deve concretizzarsi in un esito ben definito, ossia, in una relazione scritta che evidenzi la raccolta delle fonti reperite, ne fornisca la sistemazione organica e riassume le conclusioni dell'incaricato.

In merito, è orientamento prevalente che il contenuto delle tre descritte categorie coincida e concretizzi un contratto di prestazione d'opera intellettuale (artt. 2229-2238 del cod. civ.), riconducibile alla *locatio operis*, in cui assume carattere centrale la personalità della prestazione resa dall'esecutore.

Cosicché, la nozione appena descritta resta concettualmente distinta dalla nozione di appalto di servizi, caratterizzato da una prestazione resa da un operatore economico con organizzazione strutturata, priva di caratterizzazione personale.

Rientrano nel campo di applicazione delle presenti linee, gli incarichi conferiti ai sensi dell'art. 11 comma 2) del Decreto Legge 30 aprile 2022, n. 36 convertito con modificazioni con la Legge n. 79 del 29 giugno 2022, "*Ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano Nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)*", ove, sostanzialmente, riconducibili a una delle fattispecie sopra descritte.

4.1 Atti esclusi dagli adempimenti di cui all'art.1, comma 173, della L. n. 266/2005.

Devono invece considerarsi esclusi dalla sfera degli atti per i quali vige obbligo di invio, le seguenti fattispecie:

- **gli incarichi di componente** di organismi di controllo interno e dei nuclei di valutazione, nonché il sistema di monitoraggio degli investimenti pubblici, per esplicita previsione dell'art. 6 *quater* dell'art. 7 del D. lgs. n. 165/2001 non soggetti alla disciplina comma 6;

- **gli incarichi riguardanti prestazioni** professionali consistenti in servizi o adempimenti obbligatori per legge (quali il "medico competente" ai sensi del D. lgs. n. 81/2008, l'"*esperto qualificato*" ex D.lgs. n. 230/1995");

- **gli incarichi ex art. 110 TUEL** (alta specializzazione) ed ex art. 90 TUEL (incarichi di diretta collaborazione): gli stessi sono disciplinati da specifiche disposizioni e non rientrano nella disciplina generale del già citato art. 7, comma 6;

- **gli incarichi di addetto stampa**, ai sensi dell'art. 9 della legge n. 150/2000, non soggetti alla disciplina dell'art. 7, comma 6;

- **gli incarichi di rappresentanza e patrocinio giudiziale**, in quanto estranei alla nozione di consulenza;

- **gli incarichi di architettura e ingegneria** (progettazione, direzione lavori, collaudi, ecc.) disciplinati dal D. lgs. n. 50/2016.

In questa sede per completezza si ribadisce, infine, l'esclusione dalla disciplina dell'art. 7 del D. lgs. n. 165/2001 cit. anche degli ex rapporti di collaborazione coordinata e continuativa - che costituiscono una posizione intermedia tra il lavoro autonomo, proprio dell'incarico professionale, e il lavoro subordinato - non più ammissibili nel quadro normativo vigente, stante il tenore del richiamato disposto del comma 5-bis dell'art 7.

5. Obblighi di pubblicazione.

Gli incarichi di collaborazione o consulenza sono soggetti agli obblighi di pubblicazione posti dagli artt. 15 e 18 del D.lgs. 14 marzo 2013 n. 33.

A norma dell'art. 15 cit., "[...] 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” (comma 1).

La pubblicazione deve essere effettuata entro tre mesi dal conferimento dell’incarico ed essere mantenuta per i tre anni successivi alla cessazione dell’incarico (comma 4).

Inoltre, la pubblicazione è condizione per l’acquisizione dell’efficacia dell’atto e per la liquidazione dei compensi (comma 2).

La violazione degli adempimenti pubblicitari è fonte di responsabilità dirigenziale (comma 3).

“Le amministrazioni pubblicano e mantengono aggiornati sui rispettivi siti istituzionali gli elenchi dei propri consulenti indicando l’oggetto, la durata e il compenso dell’incarico” (comma 2).

Nel caso di incarichi conferiti dalle amministrazioni ai propri dipendenti pubblici, si osservano gli oneri di pubblicazione previsti dall’art. 18 cit., che stabilisce che *“Fermo restando quanto previsto dall’articolo 9-bis, le pubbliche amministrazioni pubblicano l’elenco degli incarichi conferiti o autorizzati a ciascuno dei propri dipendenti, con l’indicazione della durata e del compenso spettante per ogni incarico”*.

Si precisa che l’obbligo di pubblicazione previsto dall’art. 15, comma 1, lett. c) D.lgs. n. 33/2013 non è assolto attraverso la dichiarazione sull’insussistenza di cause di inconferibilità o incompatibilità, resa ai sensi del D.lgs. 8 aprile 2013 n. 39/2013.

Invero la normativa ex D.lgs. n. 39/2013 *“mira a prevenire e/o gestire situazioni che possono creare conflitti di interesse, sul presupposto di salvaguardare l’interesse pubblico senza che interessi privati ne condizionino il perseguimento”*, mentre le disposizioni contenute nel D.lgs. n. 33/2013 sono volte a garantire la trasparenza dell’*agere* amministrativo, intesa come *“accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all’attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull’utilizzo delle risorse pubbliche”* (v. ANAC, del. 25/11/2020 n. 1054).

PARTE II

SPESE PER RELAZIONI PUBBLICHE, CONVEGNI, MOSTRE, PUBBLICITA' E DI RAPPRESENTANZA

1. Le spese per le relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza.

1.1 Considerazioni preliminari

Preliminarmente va precisato che, per quanto riguarda le spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza, a differenza di quanto previsto per gli incarichi di collaborazione, consulenza, studio e ricerca, non vi è un obbligo per gli enti di dotarsi di un regolamento disciplinante in generale tali fattispecie.

Ciò, chiaramente, non esclude l'adozione di un'apposita regolamentazione, i cui benefici risultano evidenti, in termini di maggior trasparenza, *accountability* e sana gestione finanziaria, anche in relazione alle spese *de quibus*.

Pertanto, l'unico obbligo che incombe sui soggetti che pongono in essere spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza è quello della trasmissione a questa Sezione regionale di controllo degli atti/provvedimenti concreti con i quali le dette spese vengono effettivamente poste in essere.

1.2 La normativa di riferimento

Ai sensi dell'art. 16, comma 26, del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138 (convertito con modificazioni dalla legge 14 settembre 2011, n. 148), *“Le spese di rappresentanza sostenute dagli organi di governo degli enti locali sono elencate, per ciascun anno, in apposito prospetto allegato al rendiconto di cui all'articolo 227 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000. Tale prospetto è trasmesso alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti ed è pubblicato, entro dieci giorni dall'approvazione del rendiconto, nel sito internet dell'ente locale. Con atto di natura non regolamentare, adottato d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, il Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, adotta uno schema tipo del prospetto di cui al primo periodo”*.

Con D.M. del 23 gennaio 2012 è stato adottato lo schema del prospetto nel quale vanno elencate le spese di rappresentanza sostenute dagli organi di governo degli enti locali; il prospetto *de quo* deve riportare, nello specifico:

- a) la descrizione dell'oggetto della spesa;
- b) l'occasione in cui la spesa è stata sostenuta;
- c) il relativo importo.

Salvo quanto stabilito dall'art. 16, comma 26, del d.l. n. 138/2011, sopra citato, sono intervenute ulteriori disposizioni e precisamente: l'art. 1, comma 420, della legge n. 190/2014 (che vieta alle province di effettuare spese di rappresentanza); l'art. 21-bis del decreto legge n. 50/2017 convertito, con modificazioni, in legge n. 96/2017 (che prevedeva che, ad eccezione che per le spese per mostre, non si applicasse il vincolo di spesa di cui al decreto legge n. 78/2010 convertito, con modificazioni, in legge n. 122/2010, per l'anno 2017 ai comuni ed alle loro forme associative che avessero approvato il rendiconto 2016 entro il 30 aprile 2017 e che avessero rispettato nell'anno precedente il saldo tra entrate e spese finali); l'art. 57, comma 2, del decreto legge n. 124/2019 convertito, con modificazioni, in legge n. 157/2019 (che faceva decadere, a decorrere dal 2020, tra le altre, le misure di contenimento previste in materia di spese di rappresentanza dall'art 6 del decreto legge n. 78/2010 convertito, con modificazioni, in legge n. 122/2010).

Circa quanto di specifico interesse delle presenti linee applicative, ai sensi dell'art. 1, comma 173, della legge n. 266/2005, ai fini del controllo successivo sulla gestione, gli atti di spesa, che superino i 5.000 euro e siano relativi a relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza, devono essere trasmessi a questa Sezione regionale di controllo della Corte dei conti.

2. Atti non rientranti nella nozione di “spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza”.

A mero scopo esemplificativo, va precisato che non rientrano nella nozione di “spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza” le attività di informazione e comunicazione pubblica, di cui alla legge n. 150/2000, che le amministrazioni pubbliche pongono in essere attraverso i più diversi strumenti di comunicazione (stampa, radio, televisione, internet, ecc.) per le seguenti finalità:

- a) illustrare e favorire la conoscenza delle disposizioni normative, al fine di facilitarne l'applicazione;
- b) illustrare le attività delle istituzioni e il loro funzionamento;
- c) favorire l'accesso ai servizi pubblici, promuovendone la conoscenza;
- d) promuovere conoscenze allargate e approfondite su temi di rilevante interesse pubblico e sociale;
- e) favorire processi interni di semplificazione delle procedure e di modernizzazione degli apparati nonché la conoscenza dell'avvio e del percorso dei procedimenti amministrativi;

f) promuovere l'immagine delle amministrazioni, nonché quella dell'Italia, in Europa e nel mondo, conferendo conoscenza e visibilità ad eventi d'importanza locale, regionale, nazionale ed internazionale.

Parimenti, non rientra nella nozione di *"spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza"* la pubblicità legale od obbligatoria degli atti pubblici o atti ad essi equiparati.

Le spese sostenute per ristorazione, consumazione pasti e bevande, proprie e di terzi, secondo la giurisprudenza, sono rimborsabili dall'amministrazione solo se connesse ad incontri istituzionali aventi importanza e rilevanza esterna, idonei ad accrescere il prestigio dell'ente; in mancanza dell'assolvimento di detta finalità, la spesa si traduce in un mero beneficio per gli intervenuti. Le spese per pranzi, cene, colazioni, ecc. e per momenti conviviali, anche se connesse ad attività istituzionali dell'ente, non possono infatti essere ritenute legittime ove non legate ad occasioni di rilievo esterno ed ufficiali, da cui l'ente ne possa trarre vantaggio in termini di accrescimento del prestigio e non risolversi in incontri che sono estrinsecazione degli ordinari rapporti istituzionali tra enti ed autorità.

Allo stesso modo può dirsi per le spese per l'acquisto di beni (quali fiori, targhe, libri, ecc.) e/o servizi in occasione di eventi che non hanno il carattere dell'eccezionalità né dell'ufficialità, risolvendosi piuttosto in mera estrinsecazione di ordinaria attività dell'ente. Si pensi, ad esempio, ad eventuali omaggi floreali o d'altra natura da parte dei comuni ai nubendi in occasione della celebrazione di matrimoni con rito civile (in quanto la celebrazione del matrimonio è una delle funzioni in materia di stato civile che il Sindaco o chi lo sostituisce a norma di legge ordinariamente svolge nella propria funzione di ufficiale di governo *ex art. 1, comma 2, del D.P.R. n. 396/2000* e non costituisce un evento di rilievo eccezionale in occasione del quale l'ente comunale ha esigenza di proiezione esterna per l'accrescimento del proprio prestigio: in tal senso, C.d.c., Sez. contr. Toscana, del. n. 3/2019), a spese destinate agli amministratori o ai dipendenti dell'ente (ad esempio, doni e/o rinfreschi in occasioni di festività, medaglie e/o targhe e/o gadget in occasione di pensionamenti o ordinarie spese di funzionamento: in tal senso, C.d.c., Sez. contr. Emilia Romagna, del. n. 62/2015); parimenti, le spese per necrologi, manifesti e/o corone funebri a parenti di amministratori e/o dipendenti che implicano un gesto di vicinanza, mentre diversa è la circostanza per la quale le spese siano riferite a defunto in rapporto attuale o pregresso con l'ente a titolo onorifico e/o di servizio e per il quale l'ente intende esprimere riconoscenza (in tal senso, C.d.c., Sez. contr. Lombardia, del. n. 200/2016).

Per quanto riguarda le spese collegate ad eventi e/o manifestazioni culturali, promosse dagli enti locali e che coinvolgono la cittadinanza, non tutti gli eventi promossi e/o patrocinati dalle varie amministrazioni possono per ciò stesso essere considerati di rappresentanza: diversamente opinando, ogni occasione che veda la presenza di un amministratore locale oppure ogniqualvolta il Sindaco o il relativo delegato svolga un'attività esterna, genererebbe una rappresentanza con connesse spese. Oltre ai requisiti dell'ufficialità, della eccezionalità e della finalità istituzionale, perché l'evento possa essere sostenuto con spese di rappresentanza deve altresì comportare un peculiare interesse e vantaggio per la popolazione e promuovere l'immagine dell'ente, con positive ricadute sul territorio - siano esse in termini economici, di turismo, di industria o altro, che di ordine immateriale quali la valorizzazione storica, culturale, di solidarietà, ecc..

Non possono poi considerarsi spese di rappresentanza i contributi erogati a soggetti associativi operanti nel territorio (quali le c.d. "Pro Loco" o associazioni similari, per il finanziamento delle ordinarie attività ovvero per la copertura dei costi relativi ad una manifestazione programmata: in tal senso, C.d.c., Sez. contr. Liguria, del. n. 83/2017), nonché gli atti connotati da mero spirito di liberalità anche se a favore di persone esterne, come ad esempio elargizioni in favore di parrocchie, conseguenti a benedizioni delle sedi istituzionali (C.d.c., Sez. contr. Emilia Romagna, del. n. 62/2015).

Altre spese non rientranti nella categoria in esame, a titolo esemplificativo e non esaustivo, sono le seguenti:

- **spese per l'acquisto di beni e/o servizi in occasione di festività** (es. Natale, festa del Santo patrono, ecc.) o di altra natura, in assenza di esigenze realmente rappresentative della pubblica amministrazione;
- **spese sostenute per la promozione e la pubblicizzazione** delle attività svolte dall'ente medesimo e rispondenti ad esigenze di comunicazione istituzionale;
- **spese per l'acquisto di beni e/o servizi attinenti allo sviluppo di politiche istituzionali** qualificabili *lato sensu* di promozione culturale e/o di promozione dell'ente.

3. Le spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza soggette agli adempimenti di cui all'art.1, comma 173, della L. n.266/2005.

Come si è detto, andranno trasmessi i provvedimenti (in qualsiasi modo denominati), unitamente agli eventuali separati atti di spesa, eccedenti i 5.000 euro, relativi a relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza, indicando per ogni singola spesa

le circostanze e le ragioni di interesse pubblico che hanno indotto a sostenerla ed i soggetti che eventualmente beneficiano della stessa.

Si ricorda agli enti, poi, che le spese in oggetto potranno liquidarsi, previa presentazione di regolari fatture o ricevute fiscali, debitamente vistate dal responsabile che le ha disposte, a pena di inammissibilità (in tal senso, C.d.c., Sez. contr. Campania, del. n. 77/2019: *“ai fini della gestione amministrativo contabile è da precisare che lo stanziamento per spese di rappresentanza viene annualmente determinato dal Consiglio Comunale in sede di approvazione del Bilancio di previsione ed assegnato al responsabile o ai responsabili individuate; che le spese di rappresentanza sono impegnate dal responsabile del Servizio competente mediante apposita determinazione, indicante, per ogni singola spesa, le circostanze e le ragioni di interesse pubblico che hanno indotto a sostenerla e le persone che beneficiano della stessa; che le spese stesse sono liquidate, previa presentazione di regolari fatture o ricevute fiscali, debitamente vistate dal Responsabile o dall'Amministratore che le ha disposte, a pena di inammissibilità”*).

In sintesi, ai fini della legittimità della spesa, andranno indicate e dimostrate:

1) la pertinenza tra l'attività istituzionale dell'ente e la spesa sostenuta in virtù del principio della *“stretta aderenza”*, ossia che la spesa sia connaturata o coesistente all'esercizio di una determinata funzione amministrativa e/o all'erogazione di un servizio, attribuito da leggi statali o regionali (in tal senso, C.d.c., Sez. contr. Lombardia, del. n. 139/2017 che richiama la costante giurisprudenza contabile in materia);

2) l'oggetto della spesa (bene e/o servizio), specificato nel dettaglio;

3) l'evento e/o la circostanza in occasione della quale si è manifestata l'esigenza della spesa, specificata in dettaglio;

4) la specifica esigenza che ha reso necessaria la spesa;

5) l'identità dei fornitori del bene e/o servizio oggetto della spesa e la modalità di acquisizione del bene e/o servizio acquistato;

6) per beni e/o servizi destinati ad essere oggetto di dono o omaggio o fruizione gratuita, andranno specificati i destinatari, indicando in dettaglio: l'identità, la veste, la funzione del destinatario, nonché la congruità della spesa in relazione al ruolo rivestito dal destinatario ed alla specifica esigenza che ha dato origine alla spesa stessa;

7) per le spese di ospitalità e di tipo conviviale (ad esempio, colazioni, rinfreschi, pranzi, cene, buffet, ecc.), anche se accessorie o collegate ad altro evento, andranno specificate le identità, la veste e le funzioni dei partecipanti (e delle eventuali autorità presenti), nonché

la congruità della spesa in relazione al ruolo rivestito dai partecipanti all'evento ed alla specifica esigenza perseguita dalla spesa medesima;

8) la congruità della spesa in relazione alle dimensioni e caratteristiche dell'ente, all'importo complessivo delle risorse destinate a tali finalità ed ai vincoli di bilancio dell'ente che le sostiene;

9) la conformità della spesa sostenuta per l'acquisto di beni e/o servizi in relazione ai prezzi di mercato di tali beni e/o servizi;

10) ogni ulteriore ed eventuale specificazione e/o chiarimento e/o notizia e/o documentazione, ritenuta utile ai fini della verifica della legittimità e regolarità, anche sostanziale, della spesa sostenuta.

4. Atti esclusi dagli adempimenti di cui all'art.1, comma 173, della L. n. 266/2005.

Sono esclusi dall'obbligo di trasmissione alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti ai sensi dell'art. 1, comma 173 della L. n. 266/2005:

1) spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza di importo inferiore a euro 5.000,00;

2) spese per pubblicità legale od obbligatoria degli atti pubblici o atti ad essi equiparati;

3) spese rientranti nell'attività di informazione e comunicazione pubblica, di cui alla legge n. 150/2000.

PARTE III DISPOSIZIONI FINALI

1. Indicazioni operative sulle modalità di trasmissione degli atti di spesa.

Le amministrazioni pubbliche trasmetteranno a questa Sezione regionale di controllo, contestualmente all'adozione, solo gli atti di spesa di importo superiore ai 5.000 euro rientranti nelle tipologie di cui al citato comma 173 (ivi compresi gli incarichi di esperto/consulente di cui alle leggi regionali n. 7/92 e 15/2015), con la precisazione che l'adempimento in questione si colloca entro la cornice del controllo sulla gestione *ex art. 3* della legge 14 gennaio 1994, n. 20, preordinato a verificare la legittimità e regolarità della gestione dell'ente, ancorché la trasmissione degli atti di spesa costituisce condizione per l'efficacia degli stessi.

Con riferimento specifico alle modalità operative di trasmissione degli atti di spesa, si rappresenta che:

- per gli enti territoriali la trasmissione deve essere effettuata tramite il portale Fitnet attraverso procedura Con.Te;
- per tutti gli altri enti pubblici la trasmissione può avvenire tramite posta elettronica ordinaria (sezione.controllo.sicilia@corteconti.it) o posta elettronica certificata (sicilia.controllo@corteconticert.it).

2. Schema riassuntivo ai fini degli adempimenti di cui all'art. 1, comma 173 della l. n. 266/2005.

Tipo di provvedimento	Importo	Documentazione da allegare
-----------------------	---------	----------------------------

<ul style="list-style-type: none"> ▪ Incarico di collaborazione ▪ Incarico di consulenza ▪ Incarico di studio ▪ Incarico di ricerca 	<p>Superiore a euro 5.000,00</p>	<p>A) Provvedimento di conferimento incarico dal quale si desuma:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Straordinarietà e eccezionalità delle esigenze da soddisfare; ➤ Oggetto della prestazione rientrante nelle competenze dell'amministrazione conferente; ➤ Oggetto della prestazione relativo ad obiettivi e progetti specifici e determinati; ➤ Oggetto della prestazione coerente con funzionalità dell'amministrazione; ➤ Accertata impossibilità oggettiva di utilizzo delle risorse umane disponibili all'interno dell'amministrazione; ➤ Temporaneità della prestazione; ➤ Prestazione altamente qualificata; ➤ Predeterminazione durata, oggetto e compenso; ➤ Comprovata specializzazione anche universitaria dell'incaricato; ➤ Eventuale proroga incarico originario necessaria per completare progetto e dovuta a ritardi non imputabili al collaboratore, senza maggiori oneri. ➤ Esperimento procedura comparativa pubblica; <p>B) Contratto di lavoro autonomo individuale stipulato con incaricato;</p> <p>C) <i>Curriculum vitae</i> incaricato;</p> <p>D) Valutazione incarico da parte dell'organo di revisione economico-finanziaria dell'ente.</p>
<p>Incarico ex art. 14 L.R. n. 7/1992</p>	<p>Superiore a euro 5.000,00</p>	<p>A) Provvedimento di conferimento incarico dal quale si desuma:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Temporaneità dell'incarico (incarico a tempo determinato); ➤ Natura di lavoro autonomo del rapporto; ➤ Oggetto e finalità dell'incarico; ➤ Inerenza dell'incarico alle materie di competenza del Sindaco; ➤ Fiduciarietà della nomina; ➤ Professionalità documentata dell'incaricato (motivazione circostanziata nel caso di nomina di soggetto sprovvisto di laurea); ➤ Compenso mensile inferiore allo stipendio tabellare previsto per la qualifica unica dirigenziale dal CCNL del comparto Regioni ed autonomie locali; ➤ Osservanza limiti numerici di cui commi 2 e 6, primo periodo. ➤ Assenza di conflitto di interesse nel caso di titolarità di più incarichi.

<p align="center">Incarico <i>ex artt. 5, comma 4, e 12,</i> comma 4, L.R. n. 15/2015</p>	<p align="center">Superiore a euro 5.000,00</p>	<p>A) Provvedimento di conferimento incarico dal quale si desuma:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Presupposti ex art. 14, L.R. n. 7/1992 in quanto compatibili; ➤ Compenso non superiore al 50% di quello spettante ai dirigenti di prima nomina; ➤ Osservanza limite numerico incarichi ≤ 2.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Spese per relazioni pubbliche ▪ Spese per convegno ▪ Spese per mostra ▪ Spese per pubblicità 	<p align="center">Superiore a euro 5.000,00</p>	<p>A) Provvedimento di spesa da cui si desuma:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ pertinenza tra attività istituzionale e spesa sostenuta; ➤ oggetto spesa (bene e/o servizio), specificato nel dettaglio; ➤ evento e/o circostanza in occasione della quale si è manifestata la spesa, specificata in dettaglio; ➤ specifica esigenza che ha reso necessaria la spesa; ➤ identità fornitore bene e/o servizio oggetto della spesa e modalità di acquisizione bene e/o servizio in esame; ➤ eventuali destinatari bene e/o servizio acquistato, indicando in dettaglio: identità/ veste/ funzione del destinatario, nonché congruità della spesa in relazione al ruolo rivestito dal destinatario ed alla specifica esigenza che ha dato origine alla spesa; ➤ per spese di ospitalità e di tipo conviviale andrà specificata identità, veste e funzioni dei partecipanti, nonché congruità spesa in relazione a ruolo rivestito dagli stessi e a specifica esigenza perseguita dalla spesa; ➤ congruità spesa in relazione a dimensioni e caratteristiche dell'ente, a importo complessivo risorse destinate a tali finalità e a vincoli di bilancio ente; ➤ conformità spesa sostenuta in relazione a prezzi di mercato. <p>B) Altra documentazione utile per verifica legittimità e regolarità spesa.</p>

