



**CORTE DEI CONTI**

**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA**

COMUNE DI ANNONE DI BRIANZA	
30 OTT. 2015	
Prot. n°	6651
TIT.	2 CL. 3

Al Revisore dei Conti

Al Sindaco

Al Responsabile dell'Area Finanziaria  
del Comune di Annone di Brianza

Prot. N. 0011804-29/10/2015-SC\_LOM-T87-P

Oggetto: Trasmissione deliberazione in adempimenti previsti dai commi 166 e seguenti art. 1 della Legge n. 266/2005.

Si trasmette la deliberazione n. Lombardia/355/2015/PRSE, emanata da questa Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti.

Il Funzionario incaricato

David G. A. Savoca

Milano, 29 ottobre 2015



Via Marina n. 5 - 20121 Milano - Italia



**Oggetto:** Comunicazione relativa al questionario di Consuntivo dell'esercizio 2013 per l'ente: Comune di Annone di Brianza, codice Istat: 097003

**Mittente:** <amministratore.siquel@corteconti.it>

**Data:** 29/10/2015 12:41

**A:** <sindaco@comune.annone-di-brianza.lc.it>

Mail proveniente da sistema automatico, si prega di non rispondere a questo messaggio;  
per eventuali comunicazioni rivolgersi alla propria Sezione regionale di controllo.

-----

Gent.le Sindaco,

con la presente La invitiamo a prendere visione dell' Allegato relativo al questionario Consuntivo dell' anno 2013 dell'Ente Annone di Brianza (codice Istat: 097003) al documento DELIBERA, già inviato in data 29/10/2015 e con protocollo 0011804-29/10/2015-SC\_LOM-T87-P. Si comunica, inoltre, che il funzionario referente della Sezione regionale di controllo e' DAVID.SAVOCA (indirizzo mail [david.savoca@corteconti.it](mailto:david.savoca@corteconti.it)), mentre il magistrato responsabile e' Giovanni Guida.

Distinti saluti,  
Amministratore del Sistema Regionale

— Allegati: —

---

Trasmissione deliberazione 355 Annone di Brianza 2013.pdf

225 KB





**REPUBBLICA ITALIANA**

**LA  
CORTE DEI CONTI  
IN  
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA  
LOMBARDIA**

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Giancarlo Astegiano	Consigliere
dott. Gianluca Braghò	Primo Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Primo Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Gulda	Referendario (relatore)
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario

**nell'adunanza pubblica del 23 settembre 2015  
e nella camera di consiglio del 14 ottobre 2015**

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;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, da ultimo modificata con deliberazione del Consiglio di Presidenza n.229 dell'11 giugno 2008;



*lh*

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;

Vista la legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 166 e seguenti;

Udito il relatore, referendario dott. Giovanni Guida.

### **Premesso che**

**1.** Il Comune di Annone di Brianza (LC) è un comune di 2309 abitanti.

Dall'esame della relazione del revisore relativa al rendiconto dell'esercizio 2013, redatta ai sensi della Legge 23 dicembre 2005, n. 266, all'art. 1, comma 166 e ss. sono emerse le seguenti criticità:

- 1) rilevante incidenza dei residui attivi titolo I e III relativi ad esercizi precedenti rispetto all'avanzo di amministrazione;
- 2) possibile non corretta destinazione delle entrate correnti a carattere non ripetitivo;
- 3) lenta riscossione delle sanzioni amministrative;
- 4) corretta qualificazione degli incarichi di collaborazione autonoma pari a 36.758,33 euro, modalità di conferimento degli stessi e conformità in relazione al limite di spesa in materia di personale previsto dal comma 28, articolo 9, del d.l. n. 78/2010 convertito dalla legge n. 122/2010.

Il Magistrato istruttore ha chiesto con nota n. 8573 del giorno 24 luglio 2015 delucidazioni e documentazione sulle criticità sopra richiamate.

Con nota prot. CC n. 0008890-05/08/2015-SC\_LOM-T87S-A del giorno 5 agosto 2015, l'Ente ha fornito elementi idonei a superare i rilievi sub 1), 2) e 3). Per quanto riguarda il rilievo sub 4), l'Ente ha fornito l'elenco degli incarichi conferiti e ha precisato, in merito alle modalità di conferimento, che: "Stante l'esiguità degli importi dei compensi, per buona parte degli incarichi si è provveduto all'affidamento diretto a professionisti di fiducia, in base all'art. 6 del Regolamento per la disciplina dei lavori, dei servizi e delle forniture in economia, che consente l'affidamento diretto, da parte dei responsabili del procedimento, per lavori, servizi o forniture inferiori a € 20.000,00".

**2.** In base all'esame della documentazione trasmessa, il Magistrato istruttore riteneva che sussistessero i presupposti per l'attivazione della procedura prevista dall'art. 1, comma 166 e ss., della legge 23 dicembre 2005, n. 266 e chiedeva al Presidente di deferire la questione alla Sezione Regionale del controllo per l'esame e pronuncia di competenza, relativamente alla criticità sopra riportata sub 4).

L'Ente ha presentato una memoria illustrativa in vista dell'Adunanza, con nota prot. CC n. 0010108-21/09/2015-SC\_LOM-T87S-A del 21 settembre 2015 inviando l'elenco dettagliato degli incarichi conferiti di seguito riportato.

I) Incarichi considerati rientranti nel tetto di cui all'art. 6, comma 7, del D.L. 78/2010 sono i seguenti:

AFFIDATARIO	OGGETTO	N. ATTO	IMPORTO	MODALITÀ'
Mantegazza Avv. Paolo	Consulenza legale in materia di edilizia	Det. 28/Tec. - 28.3.2013	€ 755,04	Incarico fiduciario
Pisacane avv. Carmen	Consulenza legale in materia di edilizia	Det. 30/Tec. - 4.4.2013	€ 251,68	Incarico fiduciario
Pisacane avv. Carmen	Consulenza legale in materia di edilizia	Det. 102/tec. 22.10.2013 Det. 112/Tec.	€ 1.141,92	Incarico fiduciario
	TOTALE		€ 2.148,64	

II) Incarichi tecnici a professionisti esterni per la progettazione relativa a opere pubbliche:

AFFIDATARIO	OGGETTO	N. ATTO	IMPORTO	MODALITÀ'
Pizzagalli arch. Paolo	Progettazione preliminare/ definitiva dei lavori di sistemazione area esterna al municipio e nuova sede biblioteca	Det. 37/Tec. - 27.4.2013	€ 4.152,72	Incarico fiduciario
Pizzagalli arch. Paolo	Progettazione preliminare/ definitiva delle opere di risanamento e rimozione amianto nella scuola dell'infanzia	Det. 79/Tec. - 23.7.2013	€ 3.775,20	Incarico fiduciario
	TOTALE		€ 7.927,92	

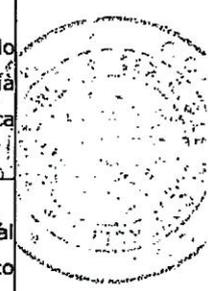
III) Incarichi tecnici conferiti a professionisti esterni per la realizzazione del Piano di Governo del Territorio, obbligatorio per Legge:

AFFIDATARIO	OGGETTO	N. ATTO	IMPORTO	MODALITÀ'
Sarra arch. Luca	Redazione Piano del Commercio	Det. 11/Tec. 16.2.2013	€ 2.516,80	Incarico fiduciario al professionista già incaricato della redazione
Riva dott. Massimo	Digitalizzazione reticolo idrico minore allegato al PGT	Det. 75/Tec. - 18.7.2013	€ 1.088,23	Incarico fiduciario al tecnico redattore del reticolo idrico
Sarra arch. Luca	Riunioni per PGT	Det. 160/Tec. - 27.11.2012	€ 3.419,42	Incarico fiduciario al tecnico estensore del PGT

Meroni Ing. Giorgio	Caricamento e pubblicazione file Piano geologico sul sito della Regione Lombardia	Det. 144/Tec. - 21.12.2013	€ 500,00	Incarico fiduciario
Sarra arch. Luca	Variante al Piano di Governo del territorio	Det. 146/Tec. - 21.12.2013	€ 8.881,60	Incarico fiduciario
Riva ing. Giuseppe	Adeguamento VAS allegata alla variante del P.G.T.	Det. 147/Tec. - 21.12.2013	€ 2.474,16	Incarico fiduciario al tecnico estensore della precedente VAS sul PGT
Studio geologico Tecnico Lecchese	Digitalizzazione e produzione shape file PGT	Det. 153 21.1.12.2013	€ 1.057,74	Incarico fiduciario al tecnico estensore del Piano geologico -
	TOTALE		€ 19.937,95	

IV) Incarichi a professionisti esterni per la redazione di certificazioni e dichiarazioni il cui obbligo di presentazione è previsto per legge:

AFFIDATARIO	OGGETTO	N.	IMPORT	MODALITÀ'
BiesseStudio snc di Paolo Benzoni e Alessandro Sartori	Predisposizione pratica rinnovo certificato Prevenzione Incendi - Centro Sportivo	Det. 4/Tec. - 26.1..2013	€ 786,50	Incarico fiduciario allo studio che aveva già seguito la pratica originaria
Corti P.I. Alessandro	Trasmissione telematica denuncia di consumo energia el. Impianto fotovoltaico scuola primaria	Det. 8/Tec. - 12.2.2013	€ 755,04	Incarico fiduciario al progettista dell'impianto stesso
Tentori ing. Silvano	Redazione attestato di certificazione energetica	Det.39/Tec. - 27.4.2013	€ 566,28	Incarico fiduciario a tecnico che ha seguito precedenti pratiche sul fabbricato
	TOTALE		€ 2.107,82	



94

V) Incarico conferito, unitamente ad altri Comuni, in quanto attività propedeutica alla costituzione dell'A.T.E.M.:

AFFIDATARIO	OGGETTO	N. ATTO	IMPORTO	MODALITÀ'
-------------	---------	---------	---------	-----------

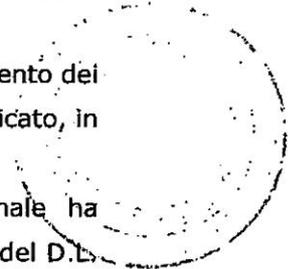
GE.VI. S.r.l.	Determinazione valore residuo industriale impianti distribuzione gas metano esistenti nel territorio Comunale	Det. 6/Tec. 5.2.2013	€ 4.636,00	Incarico fiduciario a professionista già incaricato dai altri Comuni per
---------------	---	----------------------	------------	--

L'Ente rappresenta, infine, che "gli incarichi tecnici ai vari professionisti esterni si sono resi necessari, anche in quanto il Comune è dotato solamente della figura del Tecnico Comunale - Istruttore, (istruttore direttivo categoria giuridica DI - economica D2) assunto part-time al 50%, Responsabile dei Lavori Pubblici, della manutenzione degli edifici Comunali, del Cimitero, delle strade e dei sottoservizi, nonché Responsabile dell'Edilizia Privata ed Urbanistica".

L'Ente è stato rappresentato in adunanza dal Sindaco, nonché Responsabile dei servizi finanziari del Comune e dal Revisore dei conti, che hanno fornito chiarimenti in merito ai profili di criticità sopra richiamati, a seguito dei quali il Collegio ha ritenuto opportuno richiedere ulteriori delucidazioni e documentazione integrativa da parte dell'Ente, che ha provveduto al nuovi incarichi istruttori con nota prot. 0010981-06/10/2015-SC\_LOM-T87S-A del 6 ottobre 2015.

Con la suddetta nota, oltre a trasmettere la copia di tutti gli atti di conferimento dei suddetti incarichi e dei regolamenti dell'Ente vigenti *in subiecta materia*, ha specificato, in merito alle singole tipologie di affidamenti sopra richiamati che:

- in merito agli incarichi sopra riportati sub I), "l'Amministrazione Comunale ha considerato detti incarichi, come rientranti nel tetto di cui all'art. 6, comma 7, del D.L. 78/2010. I suddetti incarichi sono stati conferiti sulla base del "Regolamento per il conferimento di incarichi di collaborazione autonoma a soggetti esterni all'Amministrazione";
- in relazione agli incarichi sub II), "entrambi gli incarichi sono stati conferiti in base all'art. 6 del "Regolamento per la disciplina dei lavori, dei servizi e delle forniture in economia", trattandosi di importi inferiori al limite dei 40.000,00 euro, come anche previsto dall'art. 125 del D. Lgs. 12/4/2006, n. 163";
- in riferimento agli incarichi sub III), i tre incarichi all'arch. Luca Sarra, gli atti originari assunti dall'Amministrazione sono stati i seguenti:
  - o Con deliberazione di Giunta Comunale n. 23 del 2.5.2009 si stabiliva di dare "avvio di procedimento per la redazione del Piano di Governo del Territorio ai sensi della L.R. 11 marzo 2005 n. 12 " Allegato 7); o Con determinazione del servizio Tecnico e Tecnico-Manutentivo n. 141 del 17.10.2009 ad oggetto "Indizione trattativa negoziata per affidamento incarico redazione P.G.T." si procedeva ad individuare quale sistema di scelta del contraente per affidamento



44

dell'incarico di redazione degli atti costituenti il P.G.T. la procedura di cui all'art. 57, comma 6, del D.Lgs. n. 163/2006, in quanto prevista espressamente dall'art. 91 del D. Lgs. 163/2006, e dal vigente regolamento per il conferimento degli incarichi di progettazione al di sotto di € 100.000,00, come l'utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, sulla base dei subcriteri ivi determinati (Allegato 8); o Con determinazione del servizio Tecnico e Tecnico-Manutentivo n 163 del 21.11.2009 ad oggetto "*Trattativa negoziata per affidamento incarico professionale per la redazione del Piano di Governo del Territorio — Nomina commissione giudicatrice (ai sensi dell'art. 84 del D. Lgs. 163/2006)*" si procedeva a designare i nominativi di componenti esperti in seno alla Commissione Giudicatrice per la valutazione delle offerte pervenute relativamente all'affidamento dell'incarico di redazione del P.G.T. (Allegato 9); o Con determinazione del servizio Tecnico e Tecnico-Manutentivo n. 166 del 24.11.2009 ad oggetto "*Procedura a trattativa negoziata per l'affidamento dell'incarico professionale per la redazione dei documenti costituenti il Piano di Governo del Territorio ai sensi della L.R. 12/2005: Approvazione verbale di gara e aggiudicazione provvisoria*" si procedeva ad approvare le operazioni e le valutazioni svolte dalla Commissione di Gara nella seduta del 24.11.2009; compiutamente rassegnate nel Verbale di Gara, e si provvedeva ad aggiudicare provvisoriamente l'incarico professionale all'arch. Luca Sarra, con studio professionale in Bulciago (Allegato 10);

- o Con determinazione del servizio Tecnico e Tecnico-Manutentivo n. 21 del 20.2.2010 ad oggetto "*Aggiudicazione definitiva procedura negoziata inerente l'affidamento dell'incarico professionale per la redazione dei documenti costituenti il Piano di Governo del Territorio ai sensi della L.R. 12/2005*" si provvedeva, in seguito alle verifiche prescritte e alle avvenute indagini di verifica dei requisiti generali del soggetto affidatario, effettuate presso la Procura della Repubblica, presso gli Uffici carichi pendenti e Casella Giudiziale, ad aggiudicare in via definitiva l'incarico professionale all'arch. Luca Sarra (Allegato 11).

Gli incarichi affidati con le determinazioni del Servizio Tecnico e Tecnico-Manutentivo n. 11 del 16.2.2013 (Allegato 12), n. 160 del 27.11.2012 (Allegato 13) e n. 146 del 21.12.2013 (Allegato 14) sono stati conferiti all'arch. Luca Sarra, sempre sulla base dell'art. 6 del *Regolamento per la disciplina dei lavori, dei servizi e delle forniture in economia*", in quanto di importo non superiore ad € 40.000,00, poiché atti strettamente connessi all'approvazione del nuovo P.G.T.

Per quanto riguarda l'incarico al dott. Massimo Riva dello Studio Geologico Tecnico Lecchese, conferito con determinazione n. 75/2013 (Allegato 15), l'atto originario assunto è il seguente:

- o Con determinazione del servizio Tecnico e Tecnico-Manutentivo n. 171 del 26.11.2009 (Allegato 16) ad oggetto "*Affidamento incarico professionale per individuazione del reticolo minore ed esercizio dell'attività di Polizia Idraulica*" si conferiva incarico professionale al dott. Massimo Riva, in qualità di titolare dello Studio Geologico Tecnico Lecchese, con sede legale in Lecco per la predisposizione del Regolamento di Polizia Idraulica e della definizione del Reticolo Idrico Minore, in base al Part. 6 del "Regolamento Comunale per la disciplina dei lavori, dei servizi e delle forniture in economia",

Per quanto riguarda l'incarico all'ing. Giorgio Meroni, conferito con determinazione n. 144/2013 (Allegato 17), l'atto originario assunto è il seguente:

- o Con determinazione del servizio Tecnico e Tecnico-Manutentivo n. 113 del 21.9.2012 (Allegato 18) ad oggetto "*Affidamento incarico professionale per la redazione del P.U.G.S.S. e per la digitalizzazione del P.G.T.*" si conferiva incarico professionale all'ing. Giorgio Meroni con studio in Oggiono, per la redazione del P.U.G.S.S. (Piano Urbano Generale dei Servizi nel Sottosuolo) e per la digitalizzazione della cartografia del P.G.T., in base all'art. 6 del "Regolamento Comunale per la disciplina dei lavori, dei servizi e delle forniture in economia".

Per quanto riguarda l'incarico all'ing. Riva Giuseppe, conferito con determinazione n. 147/2013 (Allegato 19), l'atto originario assunto è il seguente:

- o Con determinazione del servizio Tecnico e Tecnico-Manutentivo n. 179 del 19.12.2009 (Allegato 20) ad oggetto "*Affidamento incarico professionale per lo svolgimento della V.A.S. del P.G.T. del Comune di Annone di Brianza*" si conferiva incarico professionale all'ing. Giuseppe Riva, con studio in Merate, (congiuntamente all'ing. Antonio Acerbi, con studio in Cassano d'Adda, e all'ing. Angela Poletti, con studio in Borgomanero) in base all'art. 6 del "Regolamento Comunale per la disciplina dei lavori, dei servizi e delle forniture in economia". Con la determinazione n. 147/Tec del 21.12.2013 l'incarico è stato conferito esclusivamente all'ing. Giuseppe Riva.

Per quanto riguarda l'incarico al dott. Massimo Riva dello Studio Geologico Tecnico Lecchese, conferito con determinazione n. 153/2013 (Allegato 21), l'atto originario assunto è il seguente:

- o Con determinazione del servizio Tecnico e Tecnico-Manutentivo n. 170 del 26.11.2009 (Allegato 22) ad oggetto "*Affidamento incarico professionale per redazione Piano Geologico a supporto della formazione del P.G.T.*" si conferiva

44

incarico professionale al dott. Massimo Riva, in qualità di titolare dello Studio Geologico Tecnico Lecchese, con sede legale in Lecco, per la redazione del Piano Geologico a supporto della formazione del P.G.T., in base all'art. 6 del "Regolamento Comunale per la disciplina dei lavori, dei servizi e delle forniture in economia".

- In merito agli incarichi sub IV,
  - per quanto riguarda l'incarico allo studio Biessestudio s.n.c. di Paolo Banzoni e Alessandro Sartori, conferito con determinazione n. 4/2013 (Allegato 23), è stato affidato al medesimo professionista che aveva predisposto la pratica necessaria all'ottenimento del Certificato Prevenzione Incendi per il Centro Sportivo Comunale, come da deliberazione della Giunta Comunale n. 58 del 5.11.2005 (Allegato 24) ad oggetto "*Incarico professionale per certificato prevenzione incendi Centro Sportivo Comunale*";
  - per quanto riguarda l'incarico al P.I. Alessandro Corti, conferito con determinazione n. 8/2013 (Allegato 25), l'incarico è stato conferito allo stesso, in quanto redattore del progetto preliminare e definitivo/esecutivo dei lavori di realizzazione di impianto fotovoltaico per la scuola elementare, sulla base della deliberazione della Giunta Comunale n. 36 del 6.5.2006 (Allegato 26) ad oggetto "*Incarico professionale della progettazione preliminare dei lavori di realizzazione di impianto fotovoltaico per la scuola elementare*" e della determinazione del servizio Tecnico e Tecnico-Manutentivo n. 6 del 27.2.2007 (Allegato 27) ad oggetto "*Conferimento incarico professionale per progettazione definitivo/'esecutiva e direzione tecnica lavori per realizzazione impianto fotovoltaico scuola elementare*";
  - per quanto riguarda l'incarico all'Ing. Silvano Tentori, relativo alla redazione di attestato di certificazione energetica, si allega determinazione n. 39 del 27.4.2013 (Allegato 28).

I tre incarichi sono stati conferiti in base all'art. 6 del "Regolamento per la disciplina dei lavori, dei servizi e delle forniture in economia".

- In relazione all'incarico sub V), è stato affidato alla suddetta società in quanto soggetto incaricato anche dagli altri Comuni facenti parte dell'ATEM di Merate, sempre in base all'art. 6 del Regolamento per la disciplina dei lavori, dei servizi e delle forniture in economia".

#### **Considerato in diritto**

1. La Legge 23 dicembre 2005, n. 266, all'art. 1, comma 166 ha previsto che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, "*ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica*", svolgano verifiche ed

accertamenti sulla gestione finanziaria degli Enti locali, esaminando, per il tramite delle relazioni trasmesse dagli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali (co. 166), i bilanci di previsione ed i rendiconti. Giova precisare che la magistratura contabile ha sviluppato le verifiche sulla gestione finanziaria degli Enti locali, in linea con le previsioni contenute nell'art. 7, comma 7 della Legge 5 giugno 2003, n. 131, quale controllo ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, che ha la caratteristica di finalizzare le verifiche della magistratura contabile all'adozione di effettive misure correttive da parte degli Enti interessati.

L'art. 3, comma 1 lett. e) del D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla Legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha introdotto nel TUEL l'art. 148-bis, significativamente intitolato "*Rafforzamento del controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti locali*", il quale prevede che "*Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminano i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali ai sensi dell'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento, dell'assenza di irregolarità, suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti*". Ai fini della verifica in questione la magistratura contabile deve accertare che "*i rendiconti degli enti locali tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all'ente*".

In base all'art. 148-bis, comma 3, del TUEL, qualora le Sezioni regionali della Corte accertino la sussistenza "*di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno*", gli Enti locali interessati sono tenuti ad adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione della delibera di accertamento, "*i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio*", e a trasmettere alla Corte i provvedimenti adottati in modo che la magistratura contabile possa verificare, nei successivi trenta giorni, se gli stessi sono idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. In caso di mancata trasmissione dei provvedimenti correttivi o di esito negativo della valutazione, "*è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria*".

Come precisato dalla Corte Costituzionale (sentenza n. 60/2013), l'art. 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005 e l'art. 148-bis del Dlgs. n. 267 del 2000, introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del D.L. n. 174/2012, hanno istituito ulteriori tipologie di controllo, estese alla generalità degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale,

ascrivibili a controlli di natura preventiva finalizzati ad evitare danni irreparabili all'equilibrio di bilancio. Tali controlli si collocano, pertanto, su un piano nettamente distinto rispetto al controllo sulla gestione amministrativa di natura collaborativa, almeno per quel che riguarda gli esiti del controllo spettante alla Corte dei conti sulla legittimità e sulla regolarità dei conti. Queste verifiche sui bilanci degli enti territoriali sono compatibili con l'autonomia di Regioni, Province e Comuni, in forza del supremo interesse alla legalità costituzionale-finanziaria e alla tutela dell'unità economica della Repubblica perseguito dai suddetti controlli di questa Corte in riferimento agli artt. 81, 119 e 120 Cost. Alla Corte dei conti è, infatti, attribuito il vaglio sull'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche a tutela dell'unità economica della Repubblica, in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.): equilibrio e vincoli che trovano generale presidio nel sindacato della Corte dei conti quale magistratura neutrale ed indipendente, garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico. Tali prerogative assumono ancora maggior rilievo nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), che, nel comma premesso all'art. 97 Cost., richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.

Da ultimo, con la sent. n. 40 del 2014 il Giudice delle leggi ha ulteriormente evidenziato come tali controlli si collocano su un piano nettamente distinto rispetto al controllo sulla gestione amministrativa di natura collaborativa, almeno per quel che riguarda gli esiti del controllo. I controlli di legittimità e regolarità contabile (come già evidenziato nelle sentenze n. 179 del 2007 e n. 60 del 2013), infatti, sono caratterizzati da un esito di tipo "dicotomico" rispetto al parametro normativo, un giudizio, cioè, tipicamente apofantico o dichiarativo (secondo lo schema vero/falso, laddove il controllo sulla gestione si caratterizza per un carattere spiccatamente valutativo) da cui, a seconda dell'esito di tale alternativa, conseguono poteri e conseguenze precise (laddove nel controllo sulla gestione, data la complessità e il carattere aperto dei parametri, l'esito è sostanzialmente atipico e volto a stimolare l'autocorrezione).

Nella fattispecie, il parametro normativo di siffatto controllo sui bilanci preventivi e successivi è costituito dalle regole e principi in materia di patto di stabilità, dal principio dell'equilibrio e dalle specifiche regole contabili dettate per dette finalità.

Quanto all'esito: a) qualora le irregolarità esaminate si pongano in termini di *"squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli*

obiettivi posti con il patto di stabilità interno" la Sezione regionale può attivare un procedimento che può portare al "blocco dei programmi di spesa" (art. 148-bis TUEL) o, nei casi più gravi, e in presenza dei presupposti di legge, alla procedura di "dissesto guidato" (art. 6, comma 2, D.gs. 149/2011); b) qualora invece gli esiti non siano così gravi da rendere necessaria l'adozione della pronuncia di accertamento prevista dall'art. 148-bis, comma 3 del TUEL, la Corte segnala agli Enti le irregolarità contabili, anche se non "gravi" poiché sintomi di precarietà che in prospettiva, soprattutto se accompagnate e potenziate da sintomi di criticità o da difficoltà gestionali, possono comportare l'insorgenza di situazioni di deficitarietà o di squilibrio, idonee a pregiudicare la sana gestione finanziaria che deve caratterizzare l'amministrazione di ciascun Ente.

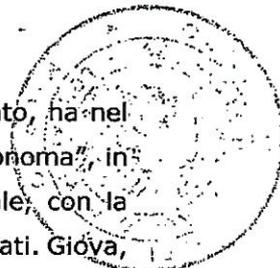
In ogni caso, l'Ente interessato è tenuto a valutare le segnalazioni che ha ricevuto ed a porre in essere interventi idonei per addivenire al loro superamento.

L'esame della Corte è limitato ai profili di criticità ed irregolarità segnalati nella pronuncia, sicché l'assenza di uno specifico rilievo su altri profili non può essere considerata quale implicita valutazione positiva.

Pur rilevata l'assenza di irregolarità tali da integrare una pronuncia ex art. 148-bis TUEL, si osserva quanto segue in ordine alle specificate criticità.

***Contratti di collaborazione e rispetto dei limiti in tema di spese per il personale.***

2. Il Comune di Annone di Brianza, come risulta da quanto sopra richiamato, ha nel 2013 impegnato la somma di € 36.758,33 per "Incarichi di collaborazione autonoma", in attuazione della programmazione finanziaria approvata dal Consiglio comunale, con la deliberazione n. 26 del 3 ottobre 2013, in relazione ai singoli incarichi sopra elencati. Giova, altresì, ricordare come, in relazione al rispetto del disposto dell'art. 9, comma 28, d.l. n. 78/2010, l'Organo di revisione dell'Ente ha così compilato i relativi campi del questionario:



64

6.6 Disposizioni previste c. 28, art.9, d.l.n.78/2010

6.6 L'ente si è adeguato alle disposizioni previste dal comma 28, art. 9, del d.l. n. 78/2010 convertito dalla legge n. 122/2010?	SI
---	----

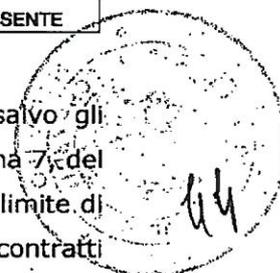
6.6.1 Prospetto dimostrativo dell'osservanza del limite di cui al co. 28, art. 9, del d.l. n. 78/2010 e ss. mm. II.

Importo totale della spesa impegnata nell'anno 2009 ovvero l'importo medio del triennio 2007-2009 per tutte le tipologie di lavoro flessibile	Limite del 50% della spesa Impegnata	Importo totale della spesa impegnata nell'anno 2013	incidenza percentuale
29.861,53	14.930,76	0,00	0,000

6.6.2 Le componenti considerate per il rispetto delle disposizioni previste dal comma 28, art. 9, del d.l. n. 78/2010 e ss. mm. II., sono le seguenti:

TIPOLOGIA	PRESENTE 2009	SPESA NEL 2013
rapporti a tempo determinato ex art. 90 TUEL	VOCE NON PRESENTE	VOCE NON PRESENTE
rapporti a tempo determinato ex art. 92 TUEL	VOCE NON PRESENTE	VOCE NON PRESENTE
rapporti a tempo determinato ex art. 110, comma 2 TUEL e comma 1 per gli enti privi di dirigenza	SI	VOCE NON PRESENTE
rapporti in convenzione**	VOCE NON PRESENTE	VOCE NON PRESENTE
contratti di collaborazione coordinata e continuativa	VOCE NON PRESENTE	VOCE NON PRESENTE
contratti di formazione-lavoro e altri rapporti formativi	VOCE NON PRESENTE	VOCE NON PRESENTE
somministrazione di lavoro e lavoro accessorio	VOCE NON PRESENTE	VOCE NON PRESENTE
lavoratori socialmente utili (quota a carico del bilancio dell'Ente)*	VOCE NON PRESENTE	VOCE NON PRESENTE
personale educativo e scolastico degli enti locali	VOCE NON PRESENTE	VOCE NON PRESENTE
personale destinato all'esercizio delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 21, comma 3, lettera b), della legge n. 42/2009	VOCE NON PRESENTE	VOCE NON PRESENTE
altro (specificare)***	VOCE NON PRESENTE	VOCE NON PRESENTE

Va, altresì, evidenziato come, nella prospettazione dell'Ente, dunque, salvo gli incarichi di consulenza correttamente sottoposti al tetto previsto dall'art. 6, comma 7, del D.L. 78/2010, gli altri sarebbero, di contro, esclusi dalla sottoposizione ad alcun limite di contenimento, in quanto sarebbero qualificabili come appalti di servizi e non come contratti d'opera intellettuale. Questa Sezione, nella deliberazione n. 178/2014/PAR ha avuto modo di chiarire come "confine fra contratto d'opera intellettuale e contratto d'appalto è individuabile sul piano civilistico in base al carattere intellettuale delle prestazioni oggetto del primo e in base al carattere imprenditoriale del soggetto esecutore del secondo. L'appalto di servizi, pur presentando elementi di affinità con il contratto d'opera, rispetto al quale ha in comune almeno il requisito dell'autonomia rispetto al committente, si differenzia da quest'ultimo in ordine al profilo organizzatorio, atteso che l'appaltatore esegue la prestazione con organizzazione dei mezzi necessari e con gestione a proprio



rischio, rivestendo normalmente la qualità di imprenditore. Il prestatore d'opera ha, in comune con l'appaltatore, l'obbligo di compiere dietro corrispettivo un'opera o un servizio senza vincolo di subordinazione o con assunzione del rischio da parte di chi esegue ma si obbliga ad eseguire l'opera o il servizio con lavoro prevalentemente proprio e senza l'assunzione del rischio che deriva da un'organizzazione articolata dei mezzi necessari per rendere la prestazione.

Le due fattispecie restano, dunque, diversificate in relazione all'organizzazione e alle caratteristiche del soggetto preposto al compimento dell'opera. ... Invero, il confine fra contratto d'opera intellettuale e contratto d'appalto, sul piano civilistico individuabile in base al carattere intellettuale delle prestazioni oggetto del primo e in base al carattere imprenditoriale del soggetto esecutore del secondo, sfuma in relazione alla disciplina dei contratti pubblici, così come definita dal d.lgs. n. 163 del 2006 con lo scopo di disciplinare la procedura ad evidenza pubblica prodromica alla stipulazione degli stessi. Secondo una parte della giurisprudenza (TAR Lazio, Latina, n. 604/2011), il codice dei contratti pubblici attrae nella nozione di appalto di servizi anche le prestazioni d'opera intellettuale, imponendo di considerare appaltatore non solo chi è tale in base alla nozione civilistica, ma anche il professionista che partecipa ad una gara pubblica per l'affidamento di un servizio di natura intellettuale. Altra giurisprudenza (Cons. Stato, sez. V, n. 2730/2012) valorizza invece la differenza ontologica fra i due istituti ai fini della qualificazione giuridica delle fattispecie e delle ricadute ad essa conseguenti in materia di soggezione alla disciplina di cui al codice dei contratti pubblici. In tale prospettiva il giudice amministrativo ha da ultimo ritenuto elemento qualificante dell'appalto di servizi, oltre alla complessità dell'oggetto e alla predeterminazione della durata dell'incarico, il fatto che l'affidatario dell'incarico necessiti, per l'espletamento dello stesso, di apprestare una specifica organizzazione finalizzata a soddisfare i bisogni dell'ente.

Il codice dei contratti pubblici adotta quindi una nozione ampia di appalto di servizi che comprende, dal punto di vista soggettivo, anche l'attività del professionista e che è finalizzata ad individuare l'ambito di applicazione della disciplina di cui al d. lgs. n. 163/2006. Ciò non si ripercuote sulla nozione di appalto di servizi, così come delineata dal codice civile, che presuppone che la prestazione oggetto dell'obbligazione sia caratterizzata dalla sussistenza di una specifica organizzazione che possa garantire l'adempimento di una prestazione caratterizzata dalla complessità dell'oggetto e dalla predeterminazione della durata".

In via di sintesi può, dunque, ritenersi che, non ogni volta che la prestazione richiesta necessita di competenze tecniche per poter essere svolta, si sia di fronte ad un appalto di servizi, essendo necessario l'ulteriore e imprescindibile presupposto

dell'organizzazione aggiuntiva, tipica dell'appalto, rispetto a quella che normalmente caratterizza il professionista.

3. Appare, altresì, preliminarmente opportuno richiamare i tratti caratterizzanti il quadro disciplinante i vincoli in materia di spesa per il personale. Com'è noto, la Legge finanziaria per il 2007 ha introdotto una nuova ed analitica disciplina in ordine agli obblighi che i Comuni devono osservare al fine di concorrere al rispetto dei vincoli di finanza pubblica che la Repubblica italiana (art. 114 Cost.) è tenuta ad osservare per assicurare il rispetto del Patto di stabilità e crescita tra gli Stati membri dell'Unione europea, in attuazione dell'art. 104 del Trattato di Maastricht. Attualmente, in forza del disposto di cui all'art. 31, comma 1, della Legge n. 183/2011, tutti i Comuni con popolazione superiore ai 1.000 abitanti – nella formazione del bilancio e nella gestione della procedura di entrata e di spesa – sono tenuti ad osservare i vincoli che vanno sotto il nome di Patto di stabilità interno (art. 1, comma 138, della Legge 23 dicembre 2005, n. 266). In particolare, il comma 557 dell'art. 1 della finanziaria 2007 (art. 1 della Legge 296/2006) impone il principio della riduzione tendenziale della spesa complessiva per il personale; tale ultimo obbligo di contenimento, peraltro, è assistito da una specifica norma "secondaria", che prevede, in caso di violazione del precetto, uno specifico divieto di assunzione (comma 557-ter).

Per quanto attiene, invece, alla normativa limitativa delle assunzioni di personale con forme di lavoro flessibile, essa si rinviene nell'art. 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, primo e secondo periodo, secondo cui: *"A decorrere dall'anno 2011, le pubbliche amministrazioni statali, le agenzie, ecc. (omissis) possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni, ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009. Per le medesime amministrazioni la spesa per personale relativa a contratti di formazione lavoro, ad altri rapporti formativi, alla somministrazione di lavoro, nonché al lavoro accessorio di cui all'articolo 70, comma 1, lettera d) del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 non può essere superiore al 50 per cento di quella sostenuta per le rispettive finalità nell'anno 2009"*.

Il comma 28 del citato articolo 9, contenente ulteriori disposizioni in materia di lavoro flessibile, è stato più volte integrato e modificato.

L'art. 11, comma 4-bis, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, introdotto in fase di conversione dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, ha inserito, in forma di inciso novellato, il settimo periodo, secondo cui: *"Le limitazioni previste dal presente comma non si applicano agli enti locali in regola con l'obbligo di riduzione delle spese di personale di cui ai commi 557 e 562 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive*

44

modificazioni, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente". All'inciso fa seguito il periodo immediatamente successivo, l'ottavo, già presente, che contiene la seguente disposizione: "Resta fermo che comunque la spesa complessiva non può essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009".

Secondo l'orientamento della Corte dei conti, confermato anche dalla deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti n. 2 dello scorso 9 febbraio 2015, i comuni che hanno rispettato il tetto di spesa del personale possono effettuare assunzioni a tempo determinato e, più in generale, flessibili entro il 100 per cento di quanto hanno speso a tale titolo nell'anno 2009. Qualora non siano state sostenute spese per le finalità indicate nell'anno 2009, l'art. 9 comma 28 del D.L. 78/2010 nella sua attuale formulazione prevede espressamente che "per le amministrazioni che nell'anno 2009 non hanno sostenuto spese per le finalità previste ai sensi del presente comma, il limite di cui al primo periodo è computato con riferimento alla media sostenuta per le stesse finalità nel triennio 2007-2009".

Per quanto attiene l'ora richiamato quadro disciplinante giova evidenziare, altresì, come in relazione al rendiconto 2013 trovava applicazione la precedente versione del suddetto comma 28, secondo cui: "a decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie, incluse le Agenzie fiscali di cui agli articoli 62, 63 e 64 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni, gli enti pubblici non economici, le università e gli enti pubblici di cui all'articolo 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni e integrazioni, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura fermo quanto previsto dagli articoli 7, comma 6, e 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009. Per le medesime amministrazioni la spesa per personale relativa a contratti di formazione lavoro, ad altri rapporti formativi, alla somministrazione di lavoro, nonché al lavoro accessorio di cui all'articolo 70, comma 1, lettera d) del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e successive modificazioni ed integrazioni, non può essere superiore al 50 per cento di quella sostenuta per le rispettive finalità nell'anno 2009. Le disposizioni di cui al presente comma costituiscono principi generali ai fini del coordinamento della finanza pubblica ai quali si adeguano le regioni, le province autonome, gli enti locali e gli enti del Servizio sanitario nazionale. Per gli enti locali in sperimentazione di cui all'articolo 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, per l'anno 2014, il limite di cui ai precedenti periodi è fissato al 60 per cento della spesa sostenuta nel 2009. A decorrere dal 2013 gli enti locali possono superare il predetto limite per le assunzioni strettamente necessarie a garantire l'esercizio delle funzioni di polizia locale, di istruzione

pubblica e del settore sociale nonché per le spese sostenute per lo svolgimento di attività sociali mediante forme di lavoro accessorio di cui all'articolo 70, comma 1, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n.276. Resta fermo che comunque la spesa complessiva non può essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009. Per il comparto scuola e per quello delle istituzioni di alta formazione e specializzazione artistica e musicale trovano applicazione le specifiche disposizioni di settore. Resta fermo quanto previsto dall'articolo 1, comma 188, della legge 23 dicembre 2005, n. 266. Per gli enti di ricerca resta fermo, altresì, quanto previsto dal comma 187 dell'articolo 1 della medesima legge n. 266 del 2005, e successive modificazioni. Al fine di assicurare la continuità dell'attività di vigilanza sui concessionari della rete autostradale, ai sensi dell'art.11, comma 5, secondo periodo, del decreto-legge n.216 del 2011, il presente comma non si applica altresì, nei limiti di cinquanta unità di personale, al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti esclusivamente per lo svolgimento della predetta attività; alla copertura del relativo onere si provvede mediante l'attivazione della procedura per l'individuazione delle risorse di cui all'articolo 25, comma 2, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98. Alle minori economie pari a 27 milioni di euro a decorrere dall'anno 2011 derivanti dall'esclusione degli enti di ricerca dall'applicazione delle disposizioni del presente comma, si provvede mediante utilizzo di quota parte delle maggiori entrate derivanti dall'articolo 38, commi 13-bis e seguenti. Il presente comma non si applica alla struttura di missione di cui all'art. 163, comma 3, lettera a), del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163. Il mancato rispetto dei limiti di cui al presente comma costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale. Per le amministrazioni che nell'anno 2009 non hanno sostenuto spese per le finalità previste ai sensi del presente comma, il limite di cui al primo periodo è computato con riferimento alla media sostenuta per le stesse finalità nel triennio 2007-2009".

In via di estrema approssimazione può, dunque, evidenziarsi come la norma, nella formulazione rilevante in questa sede, prevede un limite generale alle spese per personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, pari al 50% della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009, salvo alcune eccezioni espressamente previste - assunzioni strettamente necessarie a garantire l'esercizio delle funzioni di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale nonché per le spese sostenute per lo svolgimento di attività sociali - in cui il predetto limite è innalzato al 100% della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009.

4. Questa Sezione, in vero, di recente (deliberazione n. 178/2014/PAR) ha avuto modo di chiarire - in relazione ad un quesito concernente lo strumento giuridico più corretto per inquadrare un incarico da affidare ad uno "psicologo-psicoterapeuta, iscritto all'Albo

*degli Psicologi, per ottemperare ai compiti previsti dalla legge e/o imposti a seguito di provvedimento dell'Autorità giudiziaria e/o indicati dalle disposizioni regionali" in materia di tutela dei minori – I limiti che derivano dalla disciplina di finanza pubblica. In tale contesto si è ricordato come ai sensi dell'art. 7, comma 6, del d. lgs. n. 165/2001 "le amministrazioni pubbliche possono conferire incarichi individuali con contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa". Gli incarichi di collaborazione si distinguono pertanto in due sottocategorie: gli incarichi occasionali e le collaborazioni coordinate e continuative.*

In questo secondo caso «l'attuale testo del sesto comma dell'art. 7 T.U. Pubbl. Imp. qualifica come presupposti di legittimità tutti i requisiti già ritenuti dalla giurisprudenza contabile necessari per il ricorso ad incarichi di collaborazione (Sez. Contr. Reg. Lombardia, delib. n. 534/2012/IADC).

In particolare è necessario che l'incarico risponda agli obiettivi dell'amministrazione. In merito a questo presupposto, questa Sezione ha già chiarito 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.Lg.vo 267/2000 (Sez. contr. Reg. Lombardia, n. 534/2012/IADC, Sez. contr. Reg. Lombardia, n. 37/09, nonché Sez. Reg. Lombardia, n. 244/08).

In secondo luogo, non deve sussistere, all'interno dell'amministrazione, la figura professionale idonea allo svolgimento dell'incarico, da accertare per mezzo di una reale ricognizione.

Devono essere specificamente delineati i contenuti e i criteri per lo svolgimento dell'incarico.

Vi deve essere una proporzione fra il compenso corrisposto all'incaricato e l'utilità conseguita dall'amministrazione.

Deve sussistere il requisito della "comprovata specializzazione universitaria", fatto salvo il caso della stipulazione di contratti di collaborazione per attività che debbano essere svolte da professionisti iscritti in ordini o albi.

Del pari, si rammenta l'obbligo di motivazione circa la scelta di affidare all'esterno l'incarico o il servizio rispetto all'alternativa di valorizzare le risorse già presenti alle dipendenze dell'ente.

Le Sezioni Riunite della Corte dei Conti (delib. n. 6/05) hanno già ricordato che *"l'atto di incarico deve contenere tutti gli elementi costitutivi ed identificativi previsti per i contratti della Pubblica Amministrazione ed in particolare oggetto della prestazione, durata dell'incarico, modalità di determinazione del corrispettivo e del suo pagamento, ipotesi di*

*recesso, verifiche del raggiungimento del risultato. Quest'ultima verifica è peraltro indispensabile in ipotesi di proroga o rinnovo dell'incarico. In ogni caso tutti i presupposti che legittimano il ricorso alla collaborazione debbono trovare adeguata motivazione nelle delibere di incarico" (Sez. contr. Reg. Lombardia, n. 37/09).*

I criteri con cui affidare l'incarico si compendiano nella procedura selettiva di tipo comparativo. Ai sensi del comma 6 bis, art. 7 D. Lg.vo n. 165/2001 ogni Amministrazione deve adottare e rendere pubbliche le procedure comparative per il conferimento degli incarichi di collaborazione (si veda Lombardia 534/2012/IADC).

Tale obbligo è considerato dalla giurisprudenza amministrativa un adempimento essenziale per la legittima attribuzione di incarichi di collaborazione (TAR Puglia n. 494/2007). Infatti, *"l'affidamento di incarichi di consulenza e/o di collaborazione da conferire a soggetti esterni alla Pubblica amministrazione non può prescindere dal preventivo svolgimento di una selezione comparativa adeguatamente pubblicizzata"* (Cons. St., sent. 28 maggio 2010, n. 3405).

L'amministrazione è altresì soggetta agli obblighi di pubblicazione di cui all'art. 15 del d. lgs. n. 33/2013.

L'atto di incarico deve contenere la determinazione preventiva, oltre che del luogo, dell'oggetto e del compenso della collaborazione, anche della durata. La prestazione deve infatti avere ad oggetto un periodo di tempo definito. I contratti di collaborazione (ex art. 7, c. 6, del d.lgs. n.165/2001) devono infatti avere *"natura temporanea, in quanto conferiti allo scopo di sopperire ad esigenze di carattere temporaneo per le quali l'amministrazione non possa oggettivamente fare ricorso alle risorse umane e professionali presenti al suo interno. Al riguardo, infatti, l'indirizzo giurisprudenziale prevalente in materia considera l'incarico di collaborazione coordinata e continuativa non rinnovabile e non prorogabile, se non a fronte di un ben preciso interesse dell'Amministrazione committente, adeguatamente motivato ed al solo fine di completare le attività oggetto dell'incarico, limitatamente all'ipotesi di completamento di attività avviate contenute all'interno di uno specifico progetto"* (delibera n. SCCLEG/1/2012/PREV del 13 gennaio 2012; sul punto si veda anche Lombardia/534/2012/IADC).

Infatti *"la necessità di ricorrere ad un incarico di collaborazione di tipo coordinato e continuativo, invero, deve costituire un rimedio eccezionale per far fronte ad esigenze peculiari, per le quali l'Amministrazione necessita dell'apporto di specifiche competenze professionali esterne, in quanto non rinvenibili al suo interno"* (Sezione Centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato, delibera n. SCCLEG/1/2012/PREV del 13 gennaio 2012).

Nel caso di specie deve essere attentamente valutato il presupposto dell'eccezionalità o la sussistenza piuttosto di un'esigenza organizzativa che si configuri

come permanente in ordine alla necessità di avere a disposizione un dipendente con professionalità specialistiche di supporto psicologico. L'ente locale infatti non può fare ricorso all'affidamento di incarichi a soggetti estranei per lo svolgimento di funzioni ordinarie, attribuibili a personale che dovrebbe essere previsto in organico, altrimenti questa esternalizzazione si tradurrebbe in una forma atipica di assunzione, "con conseguente elusione delle disposizioni in materia di accesso all'impiego nelle Pubbliche amministrazioni, nonché di contenimento della spesa di personale" (Sezione Centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato, delibera n. SCCLEG/1/2012/PREV del 13 gennaio 2012). Inoltre, ai sensi dell'art. 7, comma 8, del d. lgs. n. 165/2001 il ricorso a contratti di collaborazione coordinata e continuativa per lo svolgimento di funzioni ordinarie o l'utilizzo dei collaboratori come lavoratori subordinati è causa di responsabilità amministrativa per il dirigente che ha stipulato i contratti.

Con specifico riferimento ai vincoli di finanza pubblica, tale forma di collaborazione non può essere utilizzata in caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno nell'esercizio precedente (art. 76, comma 4, d.l. n. 112/2008 convertito in legge n. 133/2008).

Le collaborazioni coordinate e continuative soggiacciono poi, se l'ente che le dispone è soggetto al patto di stabilità, al limite di cui al comma 557 dell'art. 1 della legge 296/2006 per espressa previsione legislativa (art. 1, comma 557 bis, legge n. 296/2006), che pone un obbligo di riduzione progressiva della spesa per il personale, sanzionato, in caso di mancato rispetto, con il divieto di assunzione a qualsiasi titolo (il comma 557 ter, inserito dall'art. 14 del d.l. n. 78/2010, rinvia all'art. 76 comma 4 del d.l. n. 112/2008, convertito nella legge n. 122/2010).

L'amministrazione locale è altresì tenuta a mantenere un determinato rapporto fra spese per il personale e spese correnti, previsto dall'art. 76, comma 7, del d.l. n. 112/2008, convertito nella legge n. 133/2008.

Infine, tale forma di collaborazione soggiace ai limiti di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010, convertito dalla legge n. 122/2010, e successivamente modificato, che stabilisce che le amministrazioni possano avvalersi di personale assunto a tempo determinato e con altre forme di lavoro c.d. flessibile nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta, per le stesse finalità, nell'anno 2009 ovvero, in caso di assenza di spesa in tale anno, di quella concernente la media del triennio 2007-2009. A decorrere dal 2013 gli enti territoriali possono superare il predetto limite del 50% per le assunzioni strettamente necessarie a garantire l'esercizio delle funzioni di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale nonché per le spese sostenute per lo svolgimento di attività sociali mediante forme di lavoro accessorio di cui all'articolo 70, comma 1, del decreto legislativo 10

settembre 2003, n. 276, purché la spesa complessiva non sia superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009».

5. Alla luce di quanto ora ricordato, dunque, un contratto di collaborazione autonoma conferito a soggetti esterni, salvo che non presenti le caratteristiche proprie dell'appalto di servizi, come sopra ricordate, e i casi espressamente previsti dalla legge (ad esempio incarichi relativi alla difesa giudiziale dell'ente) o ricade nel limite previsto per incarichi di studio, ricerca e consulenza o soggiace ai limiti previsti dal comma 557 (o dal comma 562) dell'art. 1 della legge 296/2006 e dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010, convertito dalla legge n. 122/2010. Ne consegue l'impossibilità di configurare un *tertium genus* di collaborazioni autonome svincolate dal rispetto dei limiti ora richiamati, la cui sola esistenza apparirebbe in grado di minare le finalità di contenimento della spesa pubblica che animano le suddette previsioni normative.

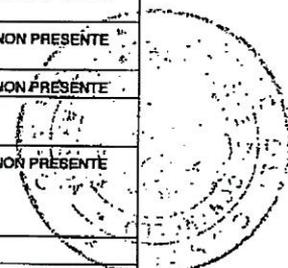
6. Tenuto conto dei principi ora richiamati, dunque, occorre prima evidenziare gli incarichi, che possono essere esclusi dalle norme di contenimento ora ricordate, in quanto la loro attribuzione corrisponde ad un preciso obbligo legislativo. In questo senso appare corretta la specificazione compiuta dall'Ente, e sopra riportata, che enuclea in apposita tabella tale *species* di incarichi, per un importo complessivo pari ad € 22.045,77. Sommando a questo importo quello già computato nel tetto di cui all'art. 6, comma 7, del D.L. 78/2010, pari ad € 2.148,64, e sottraendo tale ammontare dall'importo complessivo degli incarichi conferiti, pari ad € 36.758,33, residua una spesa di € 12.563,92, che avrebbe dovuto essere valutata al fine della verifica in esame. Venendo, dunque, alla verifica in concreto dei suddetti limiti, per quanto riguarda quelli previsti dal comma 557 dell'art. 1 della legge n. 296/2006, nel Questionario relativo al Rendiconto 2013 è presente la seguente tabella:



24

6.2 Le componenti considerate per la determinazione della spesa ai sensi dell'art. 1 c. 557 (o c. 562 per i comuni non soggetti alle regole del patto), legge n. 296/2006, sono le seguenti:

TIPOLOGIA DI SPESA	STANZIAMENTI DI COMPETENZA	IMPEGNI DI COMPETENZA	VOCE NON PRESENTE
Retribuzioni forde, salario accessorio e lavoro straordinario del personale dipendente con contratto a tempo indeterminato e a tempo determinato	197.484,00	195.918,99	
Spese per il proprio personale utilizzato, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'Ente			VOCE NON PRESENTE
Spese per collaborazione coordinata e continuativa, per contratti di somministrazione e per altre forme di rapporto di lavoro flessibile			VOCE NON PRESENTE
Eventuali emolumenti a carico dell'Amministrazione corrisposti ai lavoratori socialmente utili			VOCE NON PRESENTE
Spese sostenute dall'Ente per il personale, di altri Enti, in convenzione (ai sensi degli artt. 13 e 14 del CCNL 22 gennaio 2004) per la quota parte di costo effettivamente sostenuto	41.900,00	39.400,00	
Spese sostenute per il personale previsto dall'art. 90 del D.lgs. n. 267/2000			VOCE NON PRESENTE
Compensi per gli incarichi conferiti ai sensi dell'art. 110, comma 1 D.lgs. n. 267/2000			VOCE NON PRESENTE
Compensi per gli incarichi conferiti ai sensi dell'art. 110, comma 2 D.lgs. n. 267/2000			VOCE NON PRESENTE
Spese per il personale con contratti di formazione e lavoro			VOCE NON PRESENTE
Oneri riflessi a carico del datore di lavoro per contributi obbligatori	54.016,00	53.909,65	
Spese destinate alla previdenza ed assistenza delle forze di polizia municipale ed ai progetti di miglioramento alla circolazione stradale finanziata con proventi da sanzioni del codice della strada			VOCE NON PRESENTE
IRAP	18.535,00	18.247,97	
Oneri per il nucleo familiare, buoni pasto e spese per equo indennizzo	3.700,00	3.578,42	
Somma rimborsate ad altre amministrazioni per il personale in posizione di comando	18.500,00	18.403,84	
Spese per la formazione e rimborsi per le missioni	100,00	75,00	
<b>TOTALE (A)</b>	<b>332.235,00</b>	<b>327.529,97</b>	



Con il seguente prospetto dimostrativo:

6.5 Verifica del rispetto dei criteri di cui all'art. 1, commi 557 o 562, l.296/2006:

	Rendiconto 2012 ovvero 2008 per gli enti non soggetti a patto	Rendiconto 2013
Spese Intervento 01	262.061,12	257.458,09
Spese Intervento 03	2.307,24	2.402,28
Spese Intervento 07	16.437,99	16.247,97
<b>Altre spese da specificare:</b>		
Trasferimenti per Segretario Comunale in convenzione	26.629,62	26.000,00
Quote personale gestioni associative	27.403,94	18.403,94
Spese formazione	130,00	75,00
Diritti di rogito e spese consili elettorali	4.156,79	6.942,69
<b>Totale spese personale (A)*</b>	<b>339.126,70</b>	<b>327.529,97</b>
<b>(-)Componenti escluse (B)**</b>	<b>4.156,79</b>	<b>7.017,69</b>
<b>(=)Componenti assoggettate al limite di spesa (A-B)</b>	<b>334.969,91</b>	<b>320.512,28</b>

Considerato che, rispetto all'esercizio 2012, il Comune ha ridotto la spesa di personale di € 14.457,63 e che, come visto, la spesa per collaborazioni da considerare a fini in esame ammonta ad € 12.563,92, la postulabile erronea considerazione dei rapporti contrattuali in esame, non ha, comunque, determinato uno sfioramento del parametro in analisi.

Ad analoghe conclusioni si perviene in relazione al diverso parametro di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010.

***Sulle modalità di conferimento dei contratti di collaborazione.***

7. Da ultimo, deve richiamarsi l'attenzione di codesto Ente sul pieno rispetto della disciplina relativa al conferimento dei suddetti incarichi, i cui principi sono stati già richiamati nei punti precedenti. Questa Corte ha anche di recente (cfr. deliberazione Sez. Piemonte n. 98/2015/SRCPIE/VSGO) ricordato come l'obbligo di seguire procedure comparative per il conferimento degli incarichi di collaborazione, declinato nel comma 6-bis del richiamato art. 7 D.Lgs. n. 165/2001, debba «ritenersi generalizzato, in ossequio ai principi generali di trasparenza, pubblicità e massima partecipazione: la giurisprudenza amministrativa ha poi ricordato che "l'affidamento di incarichi di consulenza e/o di collaborazione da conferire a soggetti esterni alla Pubblica amministrazione non può prescindere dal preventivo svolgimento di una selezione comparativa adeguatamente

*pubblicizzata"* (Cons. St., 28 maggio 2010, n. 3405) ed ancora: *"qualsivoglia pubblica amministrazione può legittimamente conferire ad un professionista esterno un incarico di collaborazione, di consulenza, di studio, di ricerca o quant'altro, mediante qualunque tipologia di lavoro autonomo, continuativo o anche occasionale, solo a seguito dell'espletamento di una procedura comparativa previamente disciplinata ed adottata e adeguatamente pubblicizzata, derivandone in caso di omissione l'illegittimità dell'affidamento della prestazione del servizio."* (T.A.R. Piemonte, 29.9.2008 n. 2106; cfr. Corte Conti sez. reg. contr. Lombardia, 11.2.2009. n. 37; 27.11.2012, n. 509 che ribadiscono i principi in questione).

Anche a livello centrale la magistratura contabile ha avuto modo di statuire che: *"il comma 6-bis dell'art.7 del d.lgs. n. 165/2001, prevedendo l'obbligo per le amministrazioni di disciplinare e rendere pubbliche le procedure comparative per il conferimento di incarichi di collaborazione, ha in concreto posto la necessità dell'espletamento della procedura concorsuale, nella considerazione che un simile modus operandi, implicando il rispetto di precisi adempimenti procedurali e moduli operativi, concorra a rendere l'operato dell'Amministrazione conforme ai parametri di efficienza, efficacia, economicità e trasparenza, costituzionalmente tutelati ex art.97"* (Corte Conti, sez. centrale controllo prev. legittimità Stato, 2.10.2012, n. 23; analogamente la stessa sezione delibera 26.10.2011, n. 21).

Pertanto, 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" (ex plurimis, deliberazione Sez. Contr. Lombardia n. 67/2012)».

Ne consegue, per quanto qui maggiormente interessa, che non può ritenersi legittima la previsione di affidamenti di incarichi senza procedura comparativa al di sotto di una soglia individuata in valore monetario (o di un numero massimo di ore della prestazione richiesta al collaboratore), poiché "la materia è del tutto estranea a quella degli appalti di lavori, di beni o servizi, pertanto non può farsi ricorso neppure per analogia a detti criteri", in particolare agli affidamenti in economia (Corte Conti, Sez. contr. Reg. Lombardia, n. 37/09; Sez. contr. Prov. Trento, n. 2/10 e n. 8/10; cfr le recenti Sez. contr. reg. Piemonte n. 362/2013; 421/2013). Né, infine, può darsi rilievo all'eventuale professionalità del consulente/collaboratore per giustificare l'affidamento diretto - in quanto oggetto di contestazione non è la presenza o meno di tale professionalità, ma la

procedura seguita (Sez. contr. Piemonte n.91/2014/VSGO) - ovvero, infine, alla circostanza che in passato lo stesso professionista si sia occupato della stessa materia. Infine, proprio l'ultima deliberazione richiamata permette di ricordare come, diversamente da quanto sostenuto dal Comune, anche gli incarichi di consulenza legale soggiacciono *de plano* all'obbligo di procedura comparativa, non essendo, dunque, possibile qualificare tali incarichi come "fiduciari".

8. Come si deduce dalla tabella sopra riportata contenente il dettaglio degli incarichi attribuiti, nonché da quanto affermato dallo stesso Ente nella propria risposta istruttoria - ovvero che "per buona parte degli incarichi si è provveduto all'affidamento diretto a professionisti di fiducia, in base all'art. 6 del Regolamento per la disciplina dei lavori, dei servizi e delle forniture in economia, che consente l'affidamento diretto, da parte dei responsabili del procedimento, per lavori, servizi o forniture inferiori a € 20.000,00" - non può che accertarsi la violazione dei principi ora richiamati, non essendo riscontrabili i presupposti per procedere con affidamenti diretti. Ugualmente critico appare il disposto del menzionato art. 6 del Regolamento per la disciplina dei lavori, dei servizi e delle forniture in economia, che consente un regime derogatorio non in linea con il quadro disciplinatorio ora richiamato.

**P.Q.M.**

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Lombardia, con riguardo al Comune di Annone di Brianza



**ACCERTA**

- ❖ le criticità evidenziate in parte motiva in relazione alla verifica del rispetto dei vincoli di contenimento della spesa di personale, alle modalità di affidamento di taluni incarichi di collaborazione e alla relativa disciplina contenuta nell'art. 6 del "Regolamento per la disciplina dei lavori, dei servizi e delle forniture in economia";

**INVITA**

l'Amministrazione a porre in essere misure idonee a superare tutte le criticità sopra evidenziate e a comunicare alla Sezione le iniziative al riguardo adottate;

**DISPONE**

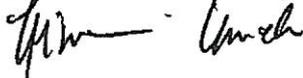
- la trasmissione, a mezzo sistema Siquel o altri mezzi di comunicazione telematica, della presente pronuncia:
  - ai revisori dei conti;
  - al sindaco del Comune e dispone che quest'ultimo, nella sua qualità di legale rappresentante dell'ente, informi il Presidente del Consiglio comunale affinché comunichi all'organo consiliare i contenuti della presente delibera;

che, ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. n. 33/2013, la presente pronuncia venga altresì pubblicata sul sito Internet dell'Amministrazione comunale nelle modalità di legge, dando riscontro a questa Sezione dell'avvenuta pubblicazione.

Così deliberato nell'adunanza pubblica del 23 settembre 2015 e nella camera di consiglio del giorno 14 ottobre 2015.

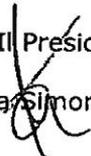
Il Magistrato Estensore

(dott. Giovanni Guida)



Il Presidente

(dott.ssa Simonetta Rosa)



Depositata in Segreteria

Il 28 OTT 2015

Il Direttore della Segreteria /

(dott.ssa Daniela Parisini)



