



Corte dei Conti

Sezione Regionale di Controllo per l'Emilia-Romagna

composta dai magistrati:

dott. Massimo Romano	presidente f.f.
dott. Paolo Romano	consigliere
dott. Alberto Stancanelli	consigliere
dott. Riccardo Patumi	consigliere (relatore)
dott. Federico Lorenzini	primo referendario

Adunanza dell'11 dicembre 2018

Unione di Comuni della Romagna forlivese Unione montana (FC) -

Relazione sui servizi legali attribuiti nel 2015

Visto l'art. 100, comma secondo, della Costituzione;

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

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14 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 e da ultimo, con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 dell'11 giugno 2008;

Visto l'art. 7 comma 6 e segg. del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165, recante "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche";

Visti gli artt. 4 e 17 del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50("Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture");

Vista la delibera di programma per l'anno 2018, n.23/2018/INPR assunta dalla Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna, nelle camere di consiglio del 16 e del 30 gennaio 2018;

Visto l'allegato alla delibera n.23/2018/INPR, punto 4.7: "Indagine concernente la gestione dei servizi legali e di patrocinio da parte della Regione, degli enti locali e degli altri enti con sede nell'Emilia-Romagna (Aziende sanitarie, Università, Camere di commercio, ecc.), allo scopo di verificare le relative implicazioni contabili e organizzative";

Vista la risposta fornita al questionario sui servizi legali per l'anno 2015, a firma del Presidente dell'Unione di Comuni della Romagna forlivese - Unione montana (FC) e del Presidente del Collegio dei revisori dei conti, trasmessa a questa Sezione, a seguito di richiesta istruttoria, in data 30 giugno 2016;

Viste le note del 21 novembre 2018 e del 4 dicembre 2018, a firma del Segretario generale e Direttore dell'Unione, trasmesse a questa Sezione a seguito di altrettante richieste istruttorie;

Vista l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo n.72 dell'11 dicembre 2018, mediante la quale la Sezione è stata convocata nella camera di consiglio dell'11 dicembre 2018;

Udito nella Camera di consiglio il relatore;

FATTO

In data 21 aprile 2016, questa Sezione regionale di controllo, in esecuzione del programma relativo all'attività 2016, che ha previsto l'effettuazione di "un esame delle modalità adottate dagli enti per la gestione dei servizi legali e di patrocinio, i criteri adottati per la contabilizzazione delle spese, la scelta dei professionisti esterni, le modalità di determinazione dei compensi", ha trasmesso all'Unione di Comuni della Romagna forlivese un questionario, nonché una tabella relativa agli incarichi legali affidati all'esterno, da compilare a cura dell'ente.

Esaminate le risposte al questionario, l'allegato elenco degli incarichi affidati all'esterno e le risposte alle richieste istruttorie, si evidenzia quanto segue.

L'Unione in esame non ha istituito l'ufficio legale; dichiara che i conferimenti degli incarichi legali affidati nel 2015 sono stati subordinati ad un documento programmatico, nello specifico la relazione previsionale e programmatica allegata al bilancio di previsione 2015-2017. Si evidenzia che nell'elenco degli incarichi programmati nel 2015, allegato alla relazione, sono

stati inseriti, senza altra specificazione, "Incarichi per supporto/difese legali".

L'ente ha affermato di aver attribuito esternamente, nel 2015, sette incarichi, di non aver affidato all'esterno consulenze legali, né appalti di servizi legali. Dall'esame dell'elenco "Incarichi esterni" risulta che gli stessi sono stati affidati senza pubblicità preventiva, mediante "sondaggio di mercato" nonché la predisposizione di "una griglia di punteggi per la valutazione tecnica e per la valutazione economica". La spesa complessiva è stata di 33.245,31 euro. Cinque incarichi su sette sono stati affidati al medesimo avvocato per un importo totale di euro 28.706,99. Negli anni 2016 e 2017, esaminati per completezza da questa Sezione nel corso dell'istruttoria, il principio di rotazione ha trovato una, seppur parziale, applicazione. Dall'ottobre 2016 sono stati istituiti gli elenchi di professionisti accreditati.

Sono stati esaminati in sede istruttoria due affidamenti di servizi legali. Il primo, risalente al 2015 sembrerebbe non rientrare tra gli incarichi di patrocinio legale, poiché consistente in un'attività di assistenza e consulenza legale che non pare direttamente preparatoria rispetto ad un'attività di difesa in un probabile procedimento giurisdizionale; essa, infatti, ha avuto a oggetto una risposta a una richiesta di annullamento di una determina dirigenziale a firma di un legale, nella quale si denunciava una presunta attività tesa a discriminare, dequalificare e ledere l'immagine di un dipendente del Comune. L'incarico è stato affidato a seguito di un previo sondaggio tra 5 legali interpellati e invitati a presentare un preventivo, nonché un'offerta tecnica. Il secondo affidamento sottoposto a controllo ha avuto a oggetto una difesa in giudizio davanti a un tribunale civile; per esso sono stati invitati a far pervenire proprie offerte economiche tre avvocati.

Dall'esame del sito web nella Sezione "Amministrazione trasparente" si evidenzia, contrariamente a quanto dichiarato dall'ente pubblico in analisi, la mancata pubblicazione degli incarichi legali per gli anni 2016 e successivi. Gli incarichi legali affidati nel 2015, invece, sono stati pubblicati, ma solo nel luglio 2018.

L'Unione non ha adottato un disciplinare per l'affidamento dei patrocini legali. Ha dichiarato, inoltre, di richiedere sempre un preventivo al legale affidatario.

A seguito di richiesta istruttoria l'Unione montana ha affermato che nel 2016, con determinazione del direttore n. 836 del 3 ottobre 2016, ha provveduto all'approvazione di avviso pubblico per la formazione di un elenco di avvocati, al fine di conferire incarichi di assistenza, consulenza e svolgimento di

patrocinio in giudizio. L'ente ha stabilito che per incarichi di importo inferiore a 40.000 euro adotterà la procedura di "affidamento diretto adeguatamente motivato o previo, informale confronto concorrenziale tra i preventivi presentati da almeno tre professionisti iscritti nell'elenco e ritenuti idonei".

Successivamente nel 2017 è stata sottoscritta una "convenzione" fra l'Unione e la Provincia di Forlì-Cesena, approvata con delibera del consiglio n.34 del 26 settembre 2017, per la costituzione di un Ufficio Unico di Avvocatura per lo svolgimento di attività consulenziale legale, difesa e rappresentanza in giudizio.

Per quanto riguarda gli aspetti contabili, ha affermato di aver effettuato una stima del contenzioso e di aver stanziato una posta di accantonamento in bilancio alla voce "Corpo unico di PM – accantonamento per spese legali".

Nel corso del 2015 non ha fatto ricorso a transazioni, non ha rimborsato spese legali ai propri amministratori/dipendenti e non ha riconosciuto debiti fuori bilancio conseguenti a incarichi legali.

DIRITTO

La disciplina applicabile all'affidamento di servizi legali è stata rivista alla luce dell'entrata in vigore, il 19 aprile 2016, del d.lgs.18 aprile 2016, n. 50. In materia, di recente sono state approvate dall'Anac, con delibera n. 907 del 24 ottobre 2018, le linee guida n. 12/2018.

A decorrere dall'entrata in vigore del d. lgs. n. 50/2016, il singolo incarico di patrocinio legale, conferito in relazione a una specifica lite, è sottoposto al regime di cui all'art. 17 (recante "Esclusioni specifiche per contratti di appalto e concessione di servizi"), che considera come contratto escluso la rappresentanza legale di un cliente, da parte di un avvocato, in un procedimento giudiziario dinanzi a organi giurisdizionali, nonché la consulenza legale fornita in preparazione di detto procedimento. In ogni caso, nel rispetto di quanto previsto dall'art. 4 del citato decreto, l'affidamento dello stesso deve avvenire nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, trasparenza, imparzialità, parità di trattamento, proporzionalità e pubblicità.

L'applicazione al singolo patrocinio della disciplina dei principi summenzionati, conferma l'orientamento consolidato di questa Corte in merito all'impossibilità di considerare la scelta dell'avvocato esterno all'ente come connotata da carattere fiduciario.

Anche dopo l'emanazione del nuovo codice dei contratti pubblici, l'ente

deve preliminarmente operare una ricognizione interna finalizzata a verificare l'impossibilità, da parte del personale interno, a svolgere l'incarico (così, da ultima, questa Sezione con la citata deliberazione n. 66/2016). Tale accertamento non implica, secondo la prevalente giurisprudenza contabile, che debbano necessariamente essere assenti idonee professionalità all'interno dell'Ufficio legale; tuttavia, in quest'ultimo caso la pubblica amministrazione ha l'onere di accertare, mediante una rigorosa procedura, l'impossibilità da parte di dette professionalità a svolgere l'incarico, in ragione del loro documentato carico di lavoro.

Con la sent. n. 334 del 6 febbraio 2017, il TAR Sicilia – Palermo, Sez. III, nel giudicare l'affidamento di un appalto di servizi legali alla luce del nuovo codice dei contratti pubblici, ha rimarcato come per esso debba essere assicurata la massima partecipazione mediante una procedura di tipo comparativo idonea a permettere a tutti gli aventi diritto di partecipare, in condizioni di parità e uguaglianza, alla selezione per la scelta del contraente. Tali indicazioni sono pienamente condivisibili, consentendo, inoltre, di assicurare il migliore utilizzo delle risorse pubbliche.

Sulle richiamate novità normative l'Anac, con le linee guida n. 12/2018 ha evidenziato, operando una specificazione condivisa da questa Sezione, che in materia di affidamento di patrocini legali rientra tra le migliori pratiche l'attuazione dei principi di cui all'art. 4 del codice dei contratti pubblici mediante istituzione di **elenchi di operatori qualificati**, a seguito di una procedura trasparente e aperta, oggetto di adeguata pubblicità, dai quali selezionare gli operatori che saranno invitati a presentare offerte. Detti elenchi di operatori qualificati possono essere articolati in diversi settori di competenza e non sarebbe comunque legittimo prevedere un numero massimo di iscritti.

In presenza di elenchi, l'affidamento a un legale al di fuori degli stessi non potrebbe essere giustificato dall'assoluta particolarità della controversia, se non nei limiti in cui sia stata accertata e rigorosamente motivata l'assenza, negli elenchi, di professionisti idonei a svolgere l'incarico. In mancanza di una verifica di tale tipo, infatti, verrebbe vanificata la ragione stessa sottostante l'istituzione degli elenchi e la valutazione in merito alla particolarità della controversia potrebbe costituire una modalità elusiva per affidare un incarico in via fiduciaria. Ovviamente, l'ente deve dare dettagliatamente conto, nell'atto di affidamento, dell'esito della verifica sulla mancanza della professionalità tra quelle in elenco.

Se vi siano effettive **ragioni di urgenza**, motivate e non derivanti da un'inerzia dell'Ente conferente, tali da non consentire l'espletamento di una

procedura comparativa, le amministrazioni, qualora non abbiano istituito elenchi di operatori qualificati, possono prevedere che si proceda all'affidamento diretto degli incarichi dettagliatamente motivato, sulla base di un criterio di rotazione. Nel caso in cui, invece siano stati adottati elenchi, l'affidatario dev'essere individuato tra gli avvocati in essi iscritti a seguito di una comparazione.

Altro caso in cui la pubblica amministrazione può legittimamente procedere a un **affidamento diretto** è quello in cui vi sia un a consequenzialità tra incarichi, come in caso dei diversi gradi di giudizio, oggetto del servizio legale positivamente concluso. In caso di consequenzialità, occorre che l'amministrazione si riservi, già nell'avviso relativo all'affidamento di tale incarico, tale possibilità. Ovviamente, l'amministrazione dovrà comunque assicurare l'equa ripartizione degli incarichi, allo scopo di evitare il consolidarsi di rapporti con alcuni professionisti.

Residuale appare la possibilità per gli enti pubblici di ricorrere al diverso strumento dell'appalto di servizi, che viene in rilievo a fronte dell'esigenza, da parte dell'ente pubblico, di affidare la gestione del proprio contenzioso, o di parte di esso, in modo continuativo o periodico.

Le pubbliche amministrazioni di piccole dimensioni, sprovviste di un proprio ufficio legale, infatti, in ragione del limitato numero di contenziosi da affidare, nonché della eterogeneità delle materie di volta in volta in rilievo, nella generalità dei casi possono più utilmente ricorrere all'affidamento di singoli incarichi di patrocinio legale, di volta in volta a un avvocato, scelto tra quelli in lista, qualificato per la specifica materia.

Anche per i grandi enti pubblici la possibilità di ricorrere a un appalto di servizi appare nella maggior parte dei casi impraticabile. Per essi, che normalmente sono provvisti di un Ufficio legale, detta eventualità deve, infatti, considerarsi subordinata innanzitutto alla verifica in merito al carico di lavoro degli avvocati interni, tale da rendere necessario l'affidamento all'esterno; inoltre, l'ente dovrebbe effettuare uno studio avente a oggetto la possibilità di optare, invece, per un rafforzamento dell'Ufficio legale, allo scopo di adottare la soluzione che meglio consenta di assicurare economicità e efficienza.

In mancanza dei presupposti, l'affidamento di un appalto di servizi legali si potrebbe rivelare elusivo dei principi posti dall'art. 4 del nuovo codice dei contratti pubblici e potrebbe conseguentemente configurare un danno all'erario.

Ovviamente, è tuttora possibile affidare a un legale un **incarico professionale esterno di cui all'art. 7, co. 6 del t.u. sul pubblico impiego**, quindi avente ad oggetto uno studio, una ricerca o, più frequentemente, una

consulenza legale non collegata a una specifica lite. A esso si applicano tutti i presupposti di legittimità degli incarichi professionali esterni individuati da questa giurisprudenza (per un approfondimento dei vincoli posti al conferimento degli incarichi professionali esterni, si rimanda al capitolo 2.3 del "Monitoraggio degli atti di spesa relativi a collaborazioni, consulenze, studi e ricerche, relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza, posti in essere negli esercizi finanziari 2011 e 2012 dagli enti pubblici aventi sede nell'Emilia-Romagna", di questa Sezione, approvato con deliberazione n. 135/2015/VSGO).

Da ultimo, si ricorda come il d. lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (recante "Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni"), all'art. 15 ("Obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi di collaborazione o consulenza"), comma 4, abbia stabilito per i titolari di incarichi di collaborazione o consulenza che i dati di cui al comma 1, i relativi atti di conferimento (questi ultimi completi di indicazione dei soggetti percettori, della ragione dell'incarico e dell'ammontare erogato), nonché l'afferente comunicazione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica, debbano essere pubblicati entro tre mesi dall'attribuzione dell'incarico e per i tre anni successivi alla cessazione dello stesso.

Tanto premesso, **si segnalano i seguenti specifici profili di criticità** che sono emersi dall'esame delle risposte fornite al questionario sui servizi legali e dai dati relativi agli incarichi affidati da codesto ente all'esterno.

Mancato inserimento degli incarichi di patrocinio legale nel documento unico di programmazione o in altro atto di programmazione

L'Ente non ha inserito nel DUP o in altro atto di programmazione gli incarichi di patrocinio che prevedibilmente sarebbero stati conferiti nell'anno di riferimento, specificandone tipologie e costi; infatti, si è limitato a prevedere, nella relazione previsionale e programmatica allegata al bilancio di previsione 2015-2017, tra gli incarichi che prevedeva di affidare nell'anno 2015, la voce, generica, "Incarichi per supporto/difese legali".

L'inclusione delle summenzionate previsioni in un atto di programmazione, pur non rientrando nel contenuto necessario del DUP, come puntualizzato dal d.lgs n. 118/2011, allegato n. 4/1, risponde ad un criterio di buon andamento e di corretta gestione delle risorse pubbliche, anche in funzione di una stima appropriata delle coperture finanziarie.

Mancata adozione di norme regolamentari finalizzate a disciplinare l'affidamento dei patrocini legali

L'Unione di Comuni della Romagna forlivese non ha regolamentato in alcun modo l'affidamento di patrocini legali all'esterno: una normativa finalizzata a disciplinare la materia è funzionale a un corretto *agere* amministrativo da porsi anche a presidio di un attento impiego delle risorse pubbliche.

Mancata pubblicità in merito all'intenzione di affidare l'incarico

L'ente non ha dato pubblicità circa la propria intenzione di affidare all'esterno gli incarichi di patrocinio legale analizzati. In proposito, la Sezione ritiene necessario evidenziare che l'espletamento di una procedura comparativa per l'assegnazione di incarichi esterni implica che l'avviso per la partecipazione sia adeguatamente pubblicizzato, prima del decorso del termine stabilito per la presentazione delle domande, per un congruo periodo di tempo, sul sito web istituzionale dell'ente (art. 54, codice dell'amministrazione digitale, di cui al d. lgs. 7 marzo 2005, n. 82 e art. 32 della l. 18 giugno 2009, n. 69); tale periodo, secondo i precedenti di questa Sezione relativi, in generale, all'affidamento di incarichi professionali esterni, non dovrebbe avere durata inferiore a 15 giorni (*ex multis*, deliberazione n. 81/2016/REG, di questa Sezione).

Mancanza di una procedura comparativa

L'affidamento diretto di un incarico di patrocinio legale al di fuori di una procedura comparativa si pone in contrasto con la giurisprudenza consolidata di questa Corte, poiché in contrasto con i principi di imparzialità, pubblicità e concorrenza.

Nello specifico, gli affidamenti sottoposti a controllo sono stati sì preceduti da un previo sondaggio tra legali interpellati e invitati a presentare preventivi (e in un caso un'offerta tecnica), tuttavia, la scelta dei soggetti da invitare con ogni evidenza non si è rivelata oculata, giacché in un caso sono pervenute solo due manifestazioni d'interesse, di cui in una la professionista interpellata ha evidenziato "di non aver maturato significativa esperienza in materia amministrativa né in materia giuslavoristica, quantomeno con riferimento al pubblico impiego" (l'altra è quella del professionista risultato affidatario dell'incarico); nell'altro caso, ha presentato un preventivo solo un avvocato, aggiudicandosi in tal modo l'incarico.

Da rilevare, inoltre, come il primo dei due incarichi esaminati sia probabilmente da ricondurre non a una consulenza propedeutica a un patrocinio legale, bensì a un incarico di cui all'art. 7, comma 6, del d. lgs. n. 165/2001, che quindi, a maggior ragione, avrebbe pacificamente richiesto una procedura comparativa.

In merito alla previsione regolamentare per la quale tra i soggetti in elenco gli incarichi d'importo inferiore a 40.000 euro vengono affidati direttamente o previo informale confronto concorrenziale tra i preventivi presentati da almeno tre professionisti iscritti e ritenuti idonei, è necessario evidenziare l'illegittimità di previsioni che non stabiliscano l'affidamento a seguito di procedura comparativa.

Nel rispetto dei principi di imparzialità e trasparenza, l'amministrazione pubblica deve stabilire preventivamente, in via regolamentare (e non, di volta in volta, a propria discrezione):

- i criteri di selezione, dall'elenco degli operatori qualificati, dei soggetti tra i quali svolgere la valutazione comparativa;
- il numero di soggetti tra i quali sarà effettuata la comparazione, eventualmente differenziandolo in ragione della natura o dell'importanza della fattispecie;
- i criteri sulla base dei quali verrà effettuata la valutazione comparativa.

Mancanza di una motivazione esplicita in merito alla congruità del preventivo

L'ente, prima di procedere all'affidamento degli incarichi esaminati da questa Sezione e sopra richiamati, non risulta avere accertato la congruità dei preventivi.

In generale, il preventivo dovrebbe essere adeguatamente dettagliato anche sulla base degli eventuali scostamenti dai valori medi tabellari di cui al D.M. n. 55/2014 (come modificato dal D.M. n. 37/2018) e, in ragione del principio di buon andamento ed economicità dell'azione pubblica, è altresì opportuno che i preventivi accolti presentino decurtazioni rispetto al richiamato valore medio. Al contrario, la congruità non potrebbe essere accertata confrontando la spesa con precedenti affidamenti, o con gli oneri riconosciuti da altre amministrazioni, giacché tale valutazione non garantirebbe l'ente pubblico nel caso in cui i dati base fossero a propria volta incongrui.

La valutazione dei preventivi è necessaria per garantire un'attenta e prudente gestione della spesa pubblica e deve avere ad oggetto anche il

rapporto tra il preventivo e l'importanza, nonché la delicatezza della causa. Il responsabile del procedimento, successivamente, ogni anno è tenuto a chiedere al legale di confermare o meno il preventivo di spesa sulla scorta del quale è stato assunto l'impegno originario, in modo da assicurare la copertura della spesa¹. Peraltro, il generale principio di economicità dell'azione amministrativa è ora esplicitamente richiamato dall'art. 4 del d. lgs. n. 50/2016.

In entrambi i casi analizzati si pone anche un problema sostanziale, giacché rispetto al primo, pare eccessivo il compenso previsto di 2.458,24 euro (lordi) per rispondere a una lettera con la quale un avvocato aveva chiesto all'Unione l'annullamento di una determina dirigenziale. Nel secondo, invece, l'Unione avrebbe dovuto verificare la congruità del preventivo, specificamente verificando se il valore della causa, determinato in riferimento all'entità della richiesta attorea e che lo ha fatto notevolmente lievitare fino ad arrivare a un totale di 25.376,00 euro (lordi), fosse da considerare o meno esorbitante. Come questa Sezione ha già avuto modo di chiarire (si rimanda alla deliberazione n. 35/2018 per un approfondimento della tematica), infatti, nel concordare il compenso l'ente pubblico deve, ai sensi dell'art. 5, del d.m. n. 55/2014, aver riguardo al valore effettivo della controversia e non a quello corrispondente all'entità della domanda, lì ove i due valori risultino manifestamente diversi. Per completezza, si evidenzia che il preventivo manca altresì di chiarezza, lì ove il legale ha evidenziato di aver applicato sui valori tabellari un "congruo sconto", senza tuttavia quantificarlo.

Mancato rispetto della disciplina sulla trasparenza per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018

L'ente non ha ottemperato per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018 alla disposizione di cui all'art. 15, del d. lgs. n. 33/2013, che ha previsto l'obbligo di pubblicare una serie di dati relativi agli incarichi di collaborazione o consulenza sul sito istituzionale, nella Sezione "Amministrazione trasparente" (l'art. 15 citato è stato novellato ad opera del d. lgs. 25 maggio 2016, n. 97, tuttavia è invariato il riferimento agli incarichi di collaborazione o consulenza). Questa Sezione ritiene che il citato articolo, lì ove riferisce l'obbligo genericamente agli "incarichi di collaborazione o consulenza", debba necessariamente considerarsi riferito anche agli incarichi di patrocinio legale affidati all'esterno; tale lettura trova un riscontro da parte dell'Anac, sia pure limitatamente a quanto espresso in sede di FAQ in materia di trasparenza (FAQ 6.6). Ciò, ovviamente,

¹ Conf., Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, n. 375/2016/PAR del 29 novembre 2016.

precedentemente rispetto alla riconduzione degli stessi, ad opera del codice dei contratti pubblici, agli appalti di servizi, in quanto ora devono conseguentemente essere pubblicati, ai sensi dell'art. 37 del codice d. lgs. n. 33/2013, nella sottosezione (dell'Amministrazione trasparente) dedicata ai "Bandi di gara e contratti".

Per completezza, si ricorda come l'art. 15, comma 3, d. lgs. n. 33/2013, abbia previsto che in caso di omessa pubblicazione degli incarichi di collaborazione o consulenza "il pagamento del corrispettivo determina la responsabilità del dirigente che l'ha disposto, accertata all'esito del procedimento disciplinare, e comporta il pagamento di una sanzione pari alla somma corrisposta [...]".

Quest'ultima disposizione, anch'essa non incisa dal citato d.lgs. n. 97/2016, ha parzialmente modificato la natura stessa della responsabilità per liquidazione del corrispettivo per incarichi di collaborazione o consulenza in caso di omessa pubblicazione che, in forza del precedente quadro normativo, costituito dall'art. 1, comma 127, legge n. 662/1996, come modificato dall'art. 54, legge n. 244/2007, oltre a costituire illecito disciplinare determinava responsabilità erariale. Sulla base del quadro attuale, pertanto, la competenza ad accertare la responsabilità in caso di omessa pubblicazione non è più attribuita alla magistratura contabile, bensì all'ente pubblico presso il quale è in servizio il funzionario che ha disposto detto pagamento.

Conclusioni

Per quanto sopra esposto, la Sezione evidenzia come i due incarichi sottoposti a verifica siano risultati attribuiti al di fuori di un'effettiva comparazione, a fronte di compensi troppo elevati e in un caso per un'attività che forse sarebbe potuta rientrare nelle competenze del personale interno. Inoltre, è necessario rilevare che nel 2015, nonostante l'ente abbia formalmente svolto sondaggi di mercato prima di assegnare gli incarichi, gli stessi sono stati affidati a due soli avvocati (cinque a uno e due ad altro avvocato) per compensi che in alcuni casi sembrano essere eccessivi.

INVITA L'ENTE

al rispetto della normativa e dei principi richiamati nell'affidamento di incarichi legali;

INVITA L'ORGANO DI REVISIONE

a vigilare sulla legittimità dell'azione dell'Ente nell'affidamento di incarichi di cui all'art. 7, comma 6 del t.u. sul pubblico impiego, nonché di incarichi di patrocinio legale. I controlli dovranno essere finalizzati ad assicurare il rispetto sia formale che sostanziale della normativa.

DISPONE

che la deliberazione sia trasmessa - mediante posta elettronica certificata - al Consiglio dell'Unione e al Presidente di Giunta, nonché all'Organo di revisione;

che copia della presente deliberazione sia trasmessa alla Procura della Corte dei conti per la Regione Emilia-Romagna, in relazione agli eventuali profili di danno conseguenti innanzitutto all'affidamento dell'incarico affidato nel 2015 e avente a oggetto una risposta a una richiesta di annullamento di una determina dirigenziale, poiché effettuato in mancanza dell'accertamento in merito alla necessità di reperire professionalità esterne, al di fuori di una reale procedura comparativa e per un compenso troppo elevato; inoltre, degli altri incarichi di patrocinio legale per i quali sono stati previsti compensi troppo alti e che sono stati assegnati a seguito di sondaggi di mercato che non hanno assicurato la necessaria comparazione;

che la stessa sia pubblicata sul sito internet istituzionale della Corte dei conti - banca dati del controllo;

che l'originale resti depositato presso la segreteria di questa Sezione regionale di controllo.

Rammenta l'obbligo di pubblicazione della deliberazione sul sito internet istituzionale, ai sensi degli articoli 2 e 31 del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

Così deciso in Bologna, nell'adunanza dell'11 dicembre 2018.

Il presidente f.f.
f.to (Massimo Romano)

Il relatore
f.to (Riccardo Patumi)

Depositata in segreteria l'11 dicembre 2018

Il direttore di segreteria
f.to (Rossella Broccoli)