



**CORTE DEI CONTI**  
**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE**

Deliberazione n. 421/2013/SRCPIE/IADC

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, composta dai Magistrati:

Dott.ssa	Enrica LATERZA	Presidente
Dott.	Giuseppe Maria MEZZAPESA	Consigliere
Dott.ssa	Alessandra OLESSINA	Primo Referendario
Dott.	Massimo VALERO	Primo Referendario relatore

Nell'adunanza del 17 dicembre 2013;

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 14 gennaio 1994, n. 20;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

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

Vista la legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 3, commi da 54 a 57;

Visto l'art. 46 del DL. 25 giugno 2008 n. 112, convertito nella legge del 6 agosto 2008 n. 133;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per la seduta odierna;

Udito il Magistrato Istruttore Massimo Valero;

**Premesso in fatto**

L'Azienda Ospedaliera Città della Salute e della Scienza di Torino, con nota prot. n. 41666 dell'08.04.2013, ha trasmesso a questa Sezione Regionale di Controllo, ai sensi dell'art.1, comma 173, della legge 23 dicembre 2005, n.266, la deliberazione n. 316/2013 del 21.03.2013, avente ad oggetto l'affidamento della valutazione economica nell'ambito dello "*Studio di prefattibilità del nuovo polo sanitario dell'A.O. città della salute e della scienza di Torino*".

Dall'esame di tale deliberazione si evince che:

- l'affidamento dell'incarico di consulenza è stato posto in essere senza previa procedura comparativa, in fattispecie non rientrante nei casi di affidamento diretto d'incarico ritenuti ammissibili secondo i principi di legge e giurisprudenziali;
- l'attività di consulenza in oggetto si è già svolta "nel settembre/ottobre 2012", dunque la deliberazione si configura come riconoscimento di debito per attività svolta senza il previo formale conferimento d'incarico.

Con nota istruttoria prot. 7921 del 17.09.2013 il Magistrato istruttore richiedeva all'Azienda Ospedaliera atti, documenti e informazioni a chiarimento di quanto sopra.

Con lettera prot. 113560 del 31.10.2013, a firma del Direttore Amministrativo dell'Azienda Ospedaliera, l'ente comunicava che l'attività oggetto del provvedimento in questione è stata espletata nel periodo settembre/ottobre 2012 *"previo incarico fiduciario disposto per vie brevi dalla Direzione Generale d'Azienda, trattandosi di servizio con importo inferiore a quarantamila euro e data l'urgenza di acquisire una pluralità di valutazioni sulla pre-fattibilità del progetto del nuovo Polo Sanitario dell'istituenda Città della salute e della Scienza di Torino"*. Inoltre, *"in sede di pagamento al professionista, sulla base di nota del 14.01.2013" dell'incaricato, "al fine di garantire la trasparenza della P.A., si è ricorsi ad un atto di liquidazione"*.

Non ritenendo superati i rilievi mossi sull'atto in discorso, il Magistrato istruttore chiedeva al Presidente della Sezione la convocazione dell'odierna adunanza per l'esame collegiale della questione.

### **Considerato in diritto**

L'art.1, comma 173, della legge 23 dicembre 2005, n.266, ha previsto che gli atti di spesa relativi ai precedenti commi 9, 10, 56 e 57 di importo superiore a 5.000 euro devono essere trasmessi alla competente sezione della Corte dei conti per l'esercizio del controllo successivo sulla gestione. La finalità di tale previsione normativa è riconducibile all'accertamento, di tipo collaborativo, da parte della Corte, dell'idoneità dell'attività amministrativa posta in essere dagli enti controllati a raggiungere determinati risultati, attraverso una verifica della sua efficacia, efficienza ed economicità, che non può comunque prescindere da un riscontro della conformità della stessa a norme giuridiche.

I presupposti di legittimità per il ricorso ad incarichi di collaborazione sono specificamente richiamati nel testo dell'art. 7 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche). I medesimi presupposti costituiscono la trasposizione normativa

dell'ampia elaborazione pretoria riferita al conferimento di atti riferiti all'estesa tipologia di spese soggette a controllo da parte della Sezione (le consulenze, gli studi, le ricerche, le spese per relazioni, rappresentanza, mostre, convegni, pubblicità) e, pertanto, devono ritenersi esigibili anche per questi ultimi (in tal senso, si richiama la recente deliberazione di questa Sezione n. 362/2013/SRCPIE/INPR)

In particolare, la norma sopra citata prevede che:

- a) l'oggetto della prestazione deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente, ad obiettivi e progetti specifici e determinati e deve risultare coerente con le esigenze di funzionalità dell'amministrazione conferente;
- b) l'amministrazione deve avere preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno;
- c) la prestazione deve essere di natura temporanea e altamente qualificata; non è ammesso il rinnovo; l'eventuale proroga dell'incarico originario è consentita, in via eccezionale, al solo fine di completare il progetto e per ritardi non imputabili al collaboratore, ferma restando la misura del compenso pattuito in sede di affidamento dell'incarico;
- d) devono essere preventivamente determinati durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione.

Si prescinde dal requisito della comprovata specializzazione universitaria in caso di stipulazione di contratti di collaborazione di natura occasionale o coordinata e continuativa per attività che debbano essere svolte da professionisti iscritti in ordini o albi o con soggetti che operino nel campo dell'arte, dello spettacolo, dei mestieri artigianali o dell'attività informatica nonché a supporto dell'attività didattica e di ricerca, per i servizi di orientamento, compreso il collocamento, e di certificazione dei contratti di lavoro di cui al decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, purché senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, ferma restando la necessità di accertare la maturata esperienza nel settore.

A questo richiamo è necessario far seguire alcune specificazioni.

In primo luogo, con riguardo al presupposto della rispondenza dell'incarico agli obiettivi dell'amministrazione, la magistratura contabile ha già avuto occasione di chiarire che "il requisito della corrispondenza della prestazione alla competenza attribuita dall'ordinamento all'amministrazione conferente è determinato dal poter ricorrere a contratti di collaborazione autonoma solo con riferimento alle attività istituzionali stabilite dalla legge o previste dal programma approvate dal Consiglio

dell'ente locale ai sensi dell'art. 42 del D.lvo 267/2000" (Sez. contr. Reg. Lombardia, n. 37/09 e n. 244/08).

L'obbligo di seguire procedure comparative per il conferimento degli incarichi di collaborazione è puntualmente declinato nel comma 6-bis del richiamato art. 7 D.Lgs. n. 165/2001. Tale obbligo deve ritenersi generalizzato, in ossequio ai principi generali di trasparenza, pubblicità e massima partecipazione: una parte della Giurisprudenza amministrativa ha 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., sent. 28 maggio 2010, n. 3405).

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/IADC). Non può ritenersi legittima, quindi, 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 (Sez. contr. Reg. Lombardia, n. 37/09; Sez. contr. Prov. Trento, n. 2/10 e n. 8/10).

Infine, si rammentano gli obblighi di pubblicizzazione sul sito web da parte degli enti che si avvalgono di collaboratori esterni o che affidano incarichi di consulenza, ai sensi dell'art. 15 del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, il cui contenuto precettivo ha sostituito quanto già disposto dall'art. 1, comma 127, della legge n. 662/1996.

Richiamati i suddetti principi legislativi e giurisprudenziali in materia, si osserva che la deliberazione in esame qualifica in modo espresso la tipologia dell'incarico conferito al soggetto esterno quale consulenza economico-finanziaria, con predisposizione di elaborati a seguito dell'esame e studio di documentazione. Pertanto l'Amministrazione è tenuta ad osservare il dettato legislativo e regolamentare per l'affidamento di tale tipologia di incarico esterno all'Ente. Sul punto si richiama la necessità di esperire una procedura comparativa per l'affidamento delle consulenze in discorso, modalità di

selezione che, dalla deliberazione stessa e dalla risposta ai rilievi istruttori mossi in merito a tale criticità, si evince che sia stata disattesa in favore di un'individuazione diretta dell'affidatario. A quanto sopra si aggiunga che lo stesso atto di conferimento non riconduce neppure la prestazione in oggetto nell'alveo degli incarichi di progettazione di cui alla parte III del D.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207 (Regolamento di esecuzione ed attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante «Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE»), essendo il medesimo qualificato come "*studio di prefattibilità*". Al contrario, nell'atto è espressamente affermato che la medesima consulenza esula dall'ambito degli affidamenti di incarichi di cui all'art. 14 del Regolamento richiamato, relativo allo studio di fattibilità, ed è esplicitato che "*occorrerà in seguito procedere al conferimento di un incarico di consulenza e assistenza economico-finanziaria in materia di affidamento di concessione di lavori pubblici con il sistema del Project Financing*".

Inoltre, è principio fondamentale in materia di contabilità e contrattualistica pubblica che la volontà della Pubblica Amministrazione, intesa ad instaurare un qualsiasi rapporto negoziale – nel caso in esame un contratto di consulenza per la realizzazione di un nuovo polo sanitario - non può essere desunta per implicito da atti o fatti, ma deve essere manifestata nelle stesse forme richieste dalla legge, tra le quali, in primo luogo, l'atto scritto *ad substantiam* (artt. 16 e 17 R.D. 18 novembre 1923, n. 2440; Cass. 11 gennaio 2000, n. 188 e 12 luglio 2000, n. 9246).

Nella fattispecie, come si evince dall'atto stesso e come confermato dalla risposta dell'ente in fase istruttoria, l'affidamento della consulenza è avvenuto "*per vie brevi*" (come testualmente riportato nella nota dell'ente prot. n. 113560 del 31.10.2013), senza un previo conferimento formale dell'incarico in atto scritto e firmato per accettazione dal consulente contraente.

Peraltro, dalla documentazione allegata alla medesima nota di risposta dell'ente, emerge che, proprio in conseguenza di tale affidamento informale, i contenuti dell'attività oggetto d'incarico sono riportati soltanto, *ex post*, nella relazione finale presentata dal consulente stesso (unitamente al dettaglio del proprio onorario) a cui ha fatto seguito la deliberazione in esame. Tale circostanza evidenzia come nella fattispecie non risulta rispettato il disposto dell'art. 7 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, nella parte in cui prevede che debbano essere preventivamente determinati durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione.

Infine, l'esame complessivo dell'iter procedimentale seguito dagli Uffici dell'Azienda Ospedaliera per conseguire la consulenza, evidenzia una carenza nelle azioni di

programmazione dell'attività contrattuale dell'ente, posto che il conferimento diretto ed informale dell'incarico in discorso, nell'anno 2012, ha comportato una passività sopravvenuta nell'anno finanziario successivo, alla quale ha fatto fronte la deliberazione scrutinata.

**P.Q.M.**

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Piemonte

- rileva le criticità del conferimento della consulenza in oggetto nei termini suddetti, invitando l'Amministrazione ad attenersi scrupolosamente alle modalità di affidamento degli incarichi previste dalle norme di legge sopra richiamate;
- dispone che la deliberazione sia trasmessa, a cura della Segreteria, all'Azienda Ospedaliera Città della Salute e della Scienza di Torino.

Il Relatore

F.to Massimo Valero

Il Presidente

F.to Enrica Laterza

Depositata in Segreteria **19/12/2013**

Il Funzionario preposto

F.to Federico Sola