



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

La Sezione, composta dai magistrati:

Presidente	Enrico Torri
Primo referendario	Giovanni Natali
Referendario	Nunzio Mario Tritto, <i>relatore</i>
Referendario	Daniela Piacente
Referendario	Lucia Minervini
Referendario	Giovanna Olivadese

ha adottato la seguente

DELIBERAZIONE

sul “Regolamento per la disciplina del conferimento di incarichi individuali” dell’Agenzia regionale per la tecnologia e l’innovazione (A.R.T.I.) della Regione Puglia, pervenuto in data 11.01.2023;

udito il relatore, referendario dott. Nunzio Mario Tritto, nella camera di consiglio del 24 gennaio 2023, convocata con ordinanza n. 1/2023.

Premesso in

FATTO

Con nota recante prot. n. 007 del 10.01.2023, pervenuta in data 11.01.2023 (prot. Cdc n. 88), l’A.R.T.I. ha trasmesso il «“Regolamento per la disciplina del conferimento di incarichi individuali” adottato con Decreto del Presidente dell’ARTI n. 12 del 22.12.2022».

Dall'esame del detto regolamento, composto da nove articoli, a loro volta suddivisi in più commi, sono emerse alcune criticità che abbisognano di interventi correttivi, secondo quanto verrà meglio chiarito *infra*.

Considerato in

DIRITTO

1. *Considerazioni preliminari*

Nel fare integrale richiamo alla propria deliberazione n. 44 del 3 marzo 2022 recante, per quanto qui rileva *“Linee guida relative agli incarichi di collaborazione, consulenza, studio e ricerca ... ai fini degli adempimenti di cui all’art. 1, comma 173 della l. n. 266/2005”*, questa Sezione regionale di controllo ricorda che, in materia di incarichi conferiti a soggetti esterni, oltre al controllo sui singoli incarichi conferiti dalle Pubbliche Amministrazioni della Regione Puglia, formano oggetto di esame anche i regolamenti emanati nella materia *de qua*.

In effetti, i regolamenti disciplinanti il conferimento di incarichi a soggetti estranei alla Pubblica Amministrazione devono essere inviati alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti territorialmente competente, ai sensi dell’art. 3, comma 57 della legge 24 dicembre 2007, n. 244.

Tale invio deve avvenire entro trenta giorni dalla relativa adozione e, nelle more dell’espletamento del prescritto controllo, il regolamento risulta comunque efficace.

In effetti, la Sezione delle autonomie della Corte dei conti, con la deliberazione n. 6 del 14 marzo 2008 ha precisato che *“secondo il dato testuale dell'art. 3, comma 57, della legge n. 244/2007, l'efficacia delle disposizioni regolamentari non è subordinata al loro esame da parte della Corte dei conti. Deve escludersi quindi l'effetto tipico del controllo preventivo di legittimità, che è integrativo dell'efficacia dell'atto. Nella logica di sistema la obbligatoria trasmissione in termini temporali ravvicinati ad un organo di controllo esterno*

come la Corte dei conti va finalizzata all'esercizio di competenze desumibili dalle norme che regolano l'attività dell'Istituzione".

Com'è stato giustamente evidenziato, la *ratio* della disposizione di cui all'art. 3, commi 56 (per come modificato dall'art. 46, comma 3 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133) e 57 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 è quella di contenere la spesa pubblica per raggiungere l'equilibrio dei bilanci pubblici e per l'accertamento di tale finalità alla Corte dei conti è demandato un controllo di regolarità differenziato rispetto al controllo sulla gestione.

Se è vero infatti che funzione tipica delle Sezioni regionali della Corte dei conti è l'esercizio di un controllo di natura "collaborativa", è pur vero che la Corte costituzionale, con giurisprudenza ormai ampiamente consolidata ed univoca, ha affermato che il legislatore è libero di assegnare alla Corte dei conti qualsiasi forma di controllo, purché questo abbia un suo fondamento costituzionale (si pensi, ad esempio, agli artt. 100, 81, 97 primo comma e 28 della Costituzione: sentenze Corte cost. n. 267/2006 e 179/2007).

Nell'ambito del delineato quadro ordinamentale, l'obbligo di trasmissione alla Corte dei conti di atti e documenti non può ritenersi *self sufficient*, ossia un mero adempimento *ex se* autogiustificantesi (e che si riduce al mero invio del provvedimento), bensì sempre finalizzato allo svolgimento di una precisa funzione assegnata alla Corte dei conti.

Tale funzione, nel caso dei regolamenti per l'affidamento degli incarichi di collaborazione, consulenza, studio e ricerca si appalesa strumentale al doveroso esame degli stessi da parte della competente Sezione regionale di controllo, la quale dovrà dunque ed eventualmente (ossia in caso di criticità) pronunciarsi sugli stessi.

In relazione alla natura di tale esame, secondo l'insegnamento della Corte costituzionale, dovrebbe parlarsi di (ri)esame di legalità e regolarità, in una prospettiva non più statica (come il tradizionale controllo di legalità e regolarità), ma dinamica, volta a finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo all'adozione di effettive misure correttive.

Secondo la Sezione delle autonomie della Corte dei conti lo strumento *“per raggiungere siffatto risultato in una tipologia di controllo di natura collaborativa può essere individuato nell'applicazione dei principi e dell'iter procedurale dettati dall'art. 1, comma 168, della legge n. 266/2005. A parametro delle disposizioni regolamentari vanno altresì assunti i limiti normativi di settore ed in particolare l'art. 7 del d.lgs. n. 165/2001 e l'art. 110 del d.lgs. n. 267/2000. Va ricordato che le norme da ultimo richiamate hanno un particolare valore per aver positivizzato principi affermati da una giurisprudenza ormai univoca, quali presupposti essenziali per il ricorso agli incarichi esterni; essi costituiscono regole di organizzazione non derogabili da disposizioni regolamentari ed, in gran parte, neppure da norme di rango superiore in quanto trovano fondamento in principi costituzionali”* (deliberazione n. 6 del 14 marzo 2008).

Ciò premesso, è ora possibile passare all'esame del regolamento oggetto della presente deliberazione.

2. Il “Regolamento per la disciplina del conferimento di incarichi individuali” dell'A.R.T.I.

Con riferimento al *“Regolamento per la disciplina del conferimento di incarichi individuali”*, adottato con decreto del Presidente dell'A.R.T.I. n. 12 del 22 dicembre 2022, lo stesso – come si è già accennato – risulta composto da n. 9 articoli, alcuni dei quali suddivisi in commi.

Di seguito verranno esaminate le disposizioni che il Collegio ritiene non conformi o parzialmente conformi alla normativa vigente e che, pertanto, necessitano di doverosi interventi correttivi.

- 1) In primo luogo, in relazione alla verifica della *“impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al proprio interno”* (art. 3, comma 1, n. 1 e art. 5, comma 1 del regolamento in esame), non vi è alcuna concreta regolamentazione del relativo procedimento, al fine di ottenere la garanzia dell'accertamento della sussistenza di un'effettiva e concreta impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane interne all'Agenzia per lo svolgimento delle attività da affidare a soggetti esterni. Pertanto, dovranno predisporre i necessari adeguamenti al regolamento in esame, con conseguente integrazione delle relative disposizioni.
- 2) Ai sensi dell'art. 4, comma 1, lett. e), gli incarichi di docenza e formazione sarebbero esclusi dall'applicazione delle disposizioni del regolamento in esame, senza tuttavia l'indicazione di un altro, differente provvedimento che, ad esempio, disciplini tali fattispecie e senza altresì alcuna valida motivazione che consenta all'A.R.T.I. di sottrarre tali incarichi dalla normativa di riferimento. In effetti, ai sensi dell'art. 14 del d. lgs. n. 218 del 25 novembre 2016, n. 218 (recante *"Semplificazione delle attività degli enti pubblici di ricerca ai sensi dell'articolo 13 della legge 7 agosto 2015, n. 124"*) *"Gli atti e i contratti, di cui all'articolo 7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, stipulati dagli Enti non sono soggetti al controllo previsto dall'articolo 3, comma 1 lett. f-bis) della legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni"*. Com'è stato chiarito dalla magistratura contabile (si veda, in tal senso, ad esempio: Corte dei conti, Sezione Centrale di controllo di legittimità su atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato,

deliberazione n. 26/2011/PREV) nel caso degli incarichi di docenza, sono esclusi dal "controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti" gli incarichi di docenza laddove "in relazione ad esigenze di istruzione o di formazione, si richiede a docenti universitari o a esperti particolarmente qualificati in specifiche materie, di svolgere una mera attività di insegnamento (di carattere universitario ovvero, più in generale, di natura formativa a favore di personale dipendente da pubbliche amministrazioni), che si conclude nell'ambito dei corsi all'uopo previsti". Inoltre, ai sensi dell'art. 1 del già ricordato d. lgs. n. 218/2016 la normativa di cui si è detto (e le conseguenti esclusioni dai controlli della Corte dei conti) si applica(no), logicamente, solo agli "Enti Pubblici di Ricerca" espressamente indicati (ossia: l'Area di Ricerca Scientifica e Tecnologica di Trieste - Area Science Park; l'Agenzia Spaziale Italiana - ASI; il Consiglio Nazionale delle Ricerche - CNR; l'Istituto Italiano di Studi Germanici; l'Istituto Nazionale di Astrofisica - INAF; l'Istituto Nazionale di Alta Matematica "Francesco Severi" - INDAM; l'Istituto Nazionale di Fisica Nucleare - INFN; l'Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia - INGV; l'Istituto Nazionale di Oceanografia e di Geofisica Sperimentale - OGS; l'Istituto Nazionale di Ricerca Metrologica - INRIM; il Museo Storico della Fisica e Centro Studi e Ricerche "Enrico Fermi"; la Stazione Zoologica "Anton Dohrn"; l'Istituto Nazionale per la Valutazione del Sistema Educativo di Istruzione e di Formazione - INVALSI; l'Istituto Nazionale di Documentazione, Innovazione e Ricerca Educativa - INDIRE; il Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria - CREA; l'Agenzia Nazionale per le Nuove Tecnologie, l'energia e lo Sviluppo Sostenibile - ENEA; l'Istituto per lo Sviluppo della Formazione Professionale dei Lavoratori - ISFOL (a decorrere dal 1° dicembre 2016

denominato Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche - INAPP); l'Istituto Nazionale di Statistica - ISTAT; l'Istituto Superiore di Sanità - ISS; l'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale - ISPRA), tra i quali non rientra l'A.R.T.I.; a tal proposito, dunque, il Collegio esprime perplessità e ricorda all'Agenzia regionale in esame la necessità del rispetto delle vigenti disposizioni in materia, che non ammettono deroghe, facendo ancora una volta richiamo alla propria deliberazione n. 44 del 3 marzo 2022 (recante, per quanto qui rileva *“Linee guida relative agli incarichi di collaborazione, consulenza, studio e ricerca ... ai fini degli adempimenti di cui all'art. 1, comma 173 della l. n. 266/2005”*), con la conseguente necessità di modificare il regolamento sul punto in questione.

- 3) L'art. 6, comma 1 del regolamento in esame subordina poi il conferimento degli incarichi alla iscrizione ad un apposito elenco, statuendo infatti che *“Gli esperti da incaricare devono, di regola, essere iscritti all'apposito elenco istituito dall'ARTI accessibile sul sito istituzionale www.arti.puglia.it”*. La mancata regolamentazione del detto elenco rappresenta sicuramente una criticità evidente, dato che non sono neppure specificati i requisiti per l'iscrizione a tale elenco. Deve ricordarsi infatti che il conferimento di incarichi deve sempre essere preceduto da procedure selettive di natura concorsuale ed adeguatamente pubblicizzate.

Nel caso in esame, il regolamento trasmesso dall'A.R.T.I. non è conforme ai criteri indicati in quanto la subordinazione dell'affidamento di incarichi all'iscrizione ad un elenco privo di regolamentazione si appalesa chiaramente generica e priva di qualsivoglia elemento oggettivo che consenta una predeterminazione delle relative fattispecie che consentano la partecipazione alle procedure di affidamento degli incarichi medesimi.

Inoltre, in relazione a tale elenco non ne viene specificato neppure il periodo temporale di vigenza e le modalità per il relativo aggiornamento. Tale disposizione del regolamento potrebbe infatti permettere all'A.R.T.I. di invitare a partecipare alle selezioni solo soggetti iscritti da tempo nell'elenco, senza che sia stata data ad altri la possibilità, previo avviso adeguatamente e periodicamente pubblicato, di iscriversi.

In effetti, la previsione di un elenco (non regolato) potrebbe anche costituire uno strumento atto a *bypassare* le procedure normativamente previste. Pertanto, la circostanza per la quale ai sensi dell'art. 6, comma 1 *"Gli esperti da incaricare devono, di regola, essere iscritti all'apposito elenco"* costituisce una limitazione alla partecipazione, evidentemente contraria ai principi regolatori vigenti *in subiecta materia* e di conseguenza non ammissibile.

La previsione della formula *"di regola"*, inoltre, determina poi la possibilità di utilizzo di altre modalità, tuttavia non specificate nel regolamento in esame.

Le disposizioni del regolamento indicate, pertanto, andranno modificate e rese conformi alla vigente normativa.

- 4) L'art. 6, comma 5 del regolamento prevede che *"l'avviso avrà di regola una scadenza non inferiore a quindici giorni a decorrere dalla data di pubblicazione; in caso di urgenza tale termine può essere ridotto a sette giorni"*. Ai fini del rispetto del principio di proporzionalità e per garantire un'effettiva concorrenzialità è necessario individuare un termine di pubblicazione congruo in quanto, *a contrario*, come nel caso in esame, l'individuazione di un termine di pubblicazione eccessivamente breve non consente di garantire l'effettiva partecipazione alla procedura comparativa da parte di

tutti i soggetti interessati e ciò è in palese contrasto con i principi di buon andamento e di ragionevolezza dell'azione amministrativa. Appare dunque opportuno che l'A.R.T.I. stabilisca un congruo termine di pubblicazione (pari a minimo 30 giorni) dei relativi avvisi, al fine di consentire la massima partecipazione possibile alle procedure comparative.

- 5) Appare poi evidente la necessità che il regolamento disponga la trasmissione alla Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Puglia, dei provvedimenti relativi al conferimento di incarichi di collaborazione, di consulenza, studio e ricerca superiori ad euro 5.000,00 (cinquemila/00), nonché quelli di liquidazione eccedenti lo stesso importo. In tale occasione sarebbe auspicabile altresì che l'A.R.T.I. prevedesse anche un termine (non normato dalla legge) per l'invio dei suddetti atti, termine che ovviamente dovrebbe essere ragionevole e rispondente alla generale esigenza di celerità dell'azione amministrativa in relazione ad ogni adempimento previsto dalla legge.
- 6) Si ritiene infine opportuno che l'A.R.T.I. specifichi - a norma dell'art. art. 15, comma 1 del d.lgs. n. 33/2013 e ss.mm.ii. - gli elementi da pubblicare in relazione agli incarichi conferiti, ossia gli estremi dell'atto di conferimento dell'incarico, il *curriculum vitae* dell'incaricato, i compensi, comunque denominati, relativi al rapporto di consulenza o di collaborazione, con specifica evidenza delle eventuali componenti variabili o legate alla valutazione del risultato, ecc..

3. Conclusioni

Da quanto *supra* evidenziato si evince pertanto - ed in sintesi - che l'A.R.T.I. dovrà procedere alla modifica e/o integrazione e/o riformulazione del proprio

“Regolamento per la disciplina del conferimento di incarichi individuali” in base a quanto indicato (in modo più approfondito) nei precedenti punti (da n. 1 a n. 6).

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Puglia

DICHIARA

il *“Regolamento per la disciplina del conferimento di incarichi individuali”* dell’A.R.T.I. parzialmente conforme alla disciplina di legge per quanto esposto nella parte motiva;

DISPONE

1) che l’A.R.T.I. adotti le consequenziali misure per conformare il proprio regolamento alla legge, nelle parti indicate, entro il termine di giorni 60 (*sessanta*) dal ricevimento della presente deliberazione;

2) che l’A.R.T.I. trasmetta entro il termine di giorni 30 (*trenta*) dalla delibera di modifica il nuovo regolamento aggiornato;

3) che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione:

a) al Presidente dell’A.R.T.I.;

b) al Presidente della Giunta regionale della Regione Puglia;

c) al Presidente del Consiglio regionale della Regione Puglia.

Così deliberato in Bari, nella camera di consiglio del 24 gennaio 2023.

Il Magistrato Relatore

Nunzio Mario TRITTO

Il Presidente

Enrico TORRI