70669422 30/01/2018 17:07:06

comune di parma - prot. gen. n. 24299 del 31.1.2018

Deliberazione n. 27 /2018/VSGO

Corte dei Conti

Sezione Regionale di Controllo per l'Emilia-Romagna

composta dai magistrati:

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

Adunanza del 30 gennaio 2018

Comune di Parma (PR) - 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 2017, n.10/2017/INPR assunta

dalla Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna, nelle camere di consiglio del 19 dicembre 2016 e del 17 gennaio 2017;

Visto l'allegato alla delibera n.10/2017/INPR al punto 4.5 "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 – Anno 2015";

Vista la delibera di programma per l'anno 2016, n.8/2016/INPR assunta dalla Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna, nella camera di consiglio del 12 gennaio 2016;

Visto l'allegato alla delibera n.8/2016/INPR al punto 2.2 "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 – Anno 2015";

Vista la risposta fornita al questionario sui servizi legali per l'anno 2015, a firma del Sindaco del Comune di Parma (PR) e del Presidente del Collegio dei revisori dei conti, trasmessa a questa Sezione, a seguito di richiesta istruttoria, in data 9 maggio 2016;

Viste le note del 17 e del 19 gennaio 2018, a firma del Direttore del Settore finanziario del Comune di Parma, trasmesse a questa Sezione a seguito di richieste istruttorie;

Vista l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo n. 11 del 26 gennaio 2018, mediante la quale la Sezione è stata convocata nella camera di consiglio del 30 gennaio 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 al Comune di Parma 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.

Il Comune di Parma ha istituito un ufficio legale nel quale sono in forza tre legali che, secondo quanto riferito, non sono previsti nella pianta organica in quanto *"non esiste il profilo professionale specifico 'Avvocato': il personale assegnato al Servizio Legale riveste profili di Dirigente/Funzionario Amministrativo"*.

L'Ente ha subordinato il conferimento degli incarichi, per l'anno 2015, a un documento programmatico, in particolare, alla *"relazione Previsionale Programmatica (RPP) 2015/2017 allegata al Bilancio di previsione approvata con atto del Consiglio Comunale n.60 del 30/07/2015"*.

Ha attribuito 37 patrocini legali all'esterno senza esperire una pubblicità preventiva. I legali incaricati in 19 casi sono stati selezionati mediante affidamento diretto; le restanti procedure sono invece state espletate sulla base di una comparazione a seguito della richiesta di cinque preventivi. I patrocini legali svolti dal personale del Servizio legale sono invece stati 221.

L'Ente ha precisato che il numero di patrocini esterni comunicati (37) non comprende gli incarichi *"quali procuratori domiciliari (per cause fuori sede già seguite da avvocati interni) e gli incarichi ad avvocati per sinistri e/o risarcimento danni il cui costo è già coperto dalla polizza assicurativa e nominati dalla società incaricata dall'assicurazione per la gestione dei sinistri"*.

Il Comune di Parma ha affermato di non aver stipulato appalti di servizi legali e di aver eseguito la pubblicazione nel sito web in "Amministrazione trasparente" di tutti gli incarichi professionali ex art. 3, comma 54 della legge n. 244/2007. Ha, inoltre, affermato, di aver sempre richiesto un preventivo al legale affidatario.

Ha adottato un disciplinare finalizzato a regolare l'affidamento dei patrocini legali.

Per quanto riguarda gli aspetti contabili, ha affermato di aver effettuato una stima del contenzioso e ha dichiarato che *"nell'esercizio 2015 sono stati previsti 2 milioni di euro fra le spese in conto capitale – funzioni generali di amministrazione (classificazione 2010101). Nell'esercizio 2014 è stata inoltre vincolata la somma di euro 5,2 milioni ritenuta congrua per tutelare l'equilibrio dei conti e fronteggiare i rischi immediati. Nell'avanzo 2015 la somma vincolata è stata portata a euro 6,0 milioni"*.

Ha affermato di non aver fatto ricorso a transazioni, di non aver rimborsato spese legali ai propri amministratori e dipendenti e di non aver riconosciuto debiti fuori bilancio conseguenti a incarichi di patrocinio legale.

DIRITTO

A partire dalla deliberazione n. 19/2009/PAR, della Sezione regionale di controllo per la Basilicata, la giurisprudenza di questa Corte si era progressivamente consolidata nel considerare il **singolo incarico di patrocinio legale** come non integrante un appalto di servizi, bensì un contratto d'opera intellettuale, regolato dall'art. 2230 del codice civile. In ogni caso, la magistratura contabile già riteneva che detta tipologia d'incarico, pur non riconducibile direttamente agli incarichi professionali esterni disciplinati dall'art. 7, comma 6 e seguenti del d.lgs. n.165/2001, poiché conferito per adempimenti obbligatori per legge (mancando, pertanto, in tali ipotesi, qualsiasi facoltà discrezionale dell'amministrazione), non potesse comunque essere oggetto di affidamento diretto, dovendo essere attribuito a seguito di procedura comparativa, aperta a tutti i possibili interessati. Ciò, allo scopo di consentire il rispetto dei principi di imparzialità e trasparenza (in tal senso, da ultimo, questa Sezione, in sede di giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2015, approvato con deliberazione n. 66/2016/PARI, del 15 luglio 2016).

La ricostruzione della disciplina applicabile agli incarichi aventi a oggetto un singolo patrocinio legale dev'essere, tuttavia, rivista, alla luce dell'entrata in vigore, il 19 aprile 2016, del d.lgs.18 aprile 2016, n.50. A decorrere da tale data anche il singolo incarico di patrocinio legale appare dover essere inquadrato come appalto di servizi; ciò, sulla base del disposto 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. Tale interpretazione pare preferibile anche tenuto conto di come l'art. 17 richiamato recepisca direttive dell'Unione europea che, com'è noto, accoglie una nozione di appalto più ampia di quella rinvenibile dal nostro codice civile. In ogni caso, nel rispetto di quanto previsto dall'art. 4 del citato decreto legislativo, l'affidamento dello stesso deve avvenire nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, trasparenza, imparzialità, parità di trattamento, proporzionalità e pubblicità.

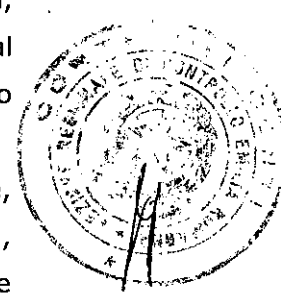
L'applicazione anche al singolo patrocinio della disciplina dei principi summenzionati, conferma l'orientamento consolidato di questa Corte in merito all'impossibilità di considerare la scelta dell'avvocato esterno all'ente come connotata da carattere fiduciario.

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

deve preliminarmente operare una ricognizione interna finalizzata ad accertare l'impossibilità, da parte del personale, a svolgere l'incarico (così, da ultima, questa Sezione con la citata deliberazione n. 66/2016).

Con la recente 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 delibera n. 1158/2016 ha evidenziato, operando una specificazione condivisa da questa Sezione, che nell'affidamento di un patrocinio legale le amministrazioni possono attuare i principi di cui all'art. 4 del codice dei contratti pubblici applicando sistemi di qualificazione, ovvero la redazione di un **elenco di operatori qualificati**, mediante una procedura trasparente e aperta, oggetto di adeguata pubblicità, dal quale selezionare, su una base non discriminatoria, gli operatori che saranno invitati a presentare offerte.



Quanto sopra deve avvenire sulla base di un principio di rotazione, applicato tenendo conto, nella individuazione della "rosa" dei soggetti selezionati, dell'importanza della causa e del compenso prevedibile. È altresì utile precisare che detti elenchi di operatori qualificati possono essere articolati in diversi settori di competenza e che non sarebbe comunque legittimo prevedere un numero massimo di iscritti.

Qualora vi siano **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 possono prevedere che si proceda all'affidamento diretto degli incarichi dettagliatamente motivato, sulla base di un criterio di rotazione (ove siano stati istituiti elenchi di operatori qualificati, l'affidatario dev'essere individuato tra gli avvocati iscritti in detti elenchi).

Si precisa, altresì, che già prima che entrasse in vigore il nuovo codice dei contratti pubblici si riteneva, nell'ambito dei rapporti di collaborazione che possono intercorrere tra enti pubblici e legali ad essi esterni, che oltre all'affidamento di un singolo incarico di patrocinio legale, fosse possibile l'affidamento di un **appalto di servizi**, che tuttavia richiedeva "un *quid pluris* per prestazione o modalità organizzativa rispetto al semplice patrocinio legale" (C.

conti, Sez. controllo Basilicata, n. 19/2009). In tal senso anche la prevalente giurisprudenza amministrativa, per la quale era configurabile un appalto di servizi legali quando "l'affidamento non si esaurisca nel patrocinio legale o episodico dell'amministrazione, ma si configuri come modalità organizzativa di un servizio, affidato a professionisti esterni, più complesso e articolato, che può anche comprendere la difesa giudiziale ma in essa non si esaurisca" (*ex multis*, TAR Campania – Salerno, Sez. II, sent. n. 1197/2016). Come già evidenziato, la distinzione tra affidamento di un singolo patrocinio legale e di un appalto di servizi sembra essere stata superata dal disposto di cui all'art. 17, del nuovo codice dei contratti pubblici.

Per completare il quadro delle forme di collaborazione che possono intercorrere tra una pubblica amministrazione e un legale a essa esterno, occorre tenere presente che 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, un parere legale. 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 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. 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.

Ricorso all'affidamento diretto

Gli affidamenti diretti di incarichi di patrocinio legale si pongono in contrasto con la giurisprudenza consolidata di questa Corte, che esclude la possibilità di affidare in via fiduciaria tali incarichi. La mancanza di una procedura comparativa, infatti, viola i principi di imparzialità, pubblicità e concorrenza.

Conclusioni

Le determinazioni dirigenziali di affidamento di incarichi esaminate nel corso dell'istruttoria sono motivate in merito al previo accertamento dell'impossibilità di ricorrere alle risorse interne all'ente, nonché alle ragioni sottostanti l'individuazione dell'incaricato. In esse, è dichiarata la congruità del preventivo richiesto, anche se non si evincono i criteri utilizzati per effettuare tale valutazione. I *curriculum vitae* dei professionisti affidatari dei patrocini paiono adeguati agli incarichi conferiti.

Il Comune di Parma ha seguito un criterio di rotazione solo parziale: 15 dei 37 incarichi conferiti all'esterno dell'ente sono stati affidati a 3 avvocati (in particolare, ognuno di detti avvocati è stato assegnatario di 5 incarichi).

L'ente locale *de quo*, a fronte di 258 incarichi legali svolti nel corso dell'anno oggetto di analisi, ha dichiarato di non aver fatto ricorso a transazioni nel corso dell'anno in analisi e, inoltre, di non aver ricevuto proposte transattive.

La stipula di una transazione si presta ad abusi, pertanto, la giurisprudenza contabile consolidata raccomanda agli enti pubblici prudenza nel ricorrervi, evidenziando altresì la necessità di una dettagliata motivazione che dia conto del percorso logico seguito, che non deve prescindere da un giudizio prognostico circa l'esito della lite.

È tuttavia utile evidenziare che un maggior danno all'erario può derivare da una sentenza di condanna conseguente ad una mancata transazione che, sulla base di un giudizio prognostico *ex ante*, sarebbe risultata chiaramente

conveniente per l'amministrazione la quale, tra l'altro, può in tal modo evitare un aggravio di costi per spese legali, consulenze tecniche ed oneri accessori.

Ne consegue la necessità di operare un'attenta valutazione di ogni proposta di transazione, nonché di motivare dettagliatamente non solo l'accettazione, ma, altresì, l'eventuale mancata adesione, al fine di consentire la comprensione e la verifica delle ragioni sottese alla scelta assunta.

Questa Sezione ha già espresso il proprio avviso in merito all'opportunità di acquisire il parere dell'Organo di revisione anche in riferimento a procedimenti relativi all'approvazione di transazioni non di competenza del Consiglio ove di particolare rilievo o relative a controversie di notevole entità (deliberazione n. 75/2017/VSGO), e dell'Avvocatura interna, ove presente (deliberazione n. 62/2017/PAR).

Parallelamente, non solo nel caso in cui debbano essere approvate transazioni, ma anche anche a fronte di proposte transattive di particolare rilievo o concernenti controversie di elevata entità, è altresì opportuno acquisire i citati pareri.

Per quanto sopra esposto, la Sezione

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 legali;

DISPONE

che la deliberazione sia trasmessa - mediante posta elettronica certificata – al Consiglio comunale del Comune di Parma e al rispettivo Sindaco, nonché all'Organo di revisione;

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 del 30 gennaio 2018.

Il presidente
Carlo Greco



Il relatore
Riccardo Patumi

Depositata in segreteria il 30 gennaio 2018
Il direttore di segreteria
Rossella Broccoli