

Repubblica Italiana
REGIONE SICILIANA



Ufficio Legislativo e Legale
della Presidenza della Regione Siciliana

Prot. n. 14603 / 67.11.22 del 11.07.2022 Pos. Coll. e Coord. n.1

Oggetto: Articolo 12, comma 16, della legge regionale 25 maggio 2022, n. 13.

Dipartimento della Programmazione
Area 7 – Gestione programmi per la cooperazione
territoriale europea e la cooperazione sovranazionale
(rif. nota 28 giugno 2022, n. 8033)

1. Con la nota in riferimento sono stati chiesti chiarimenti in ordine all'applicazione dell'articolo 12, comma 16, della legge regionale n. 14/2022, *rectius* n. 13/2022, con riferimento al divieto, posto *“al Presidente, alla Giunta, agli Assessori della Regione nonché alle società partecipate ed agli enti sottoposti a controllo e vigilanza della Regione di conferire, fino al 31 dicembre 2022, incarichi di consulenza e/o di assistenza tecnica”*.

Si evidenzia che codesto Dipartimento, nella qualità di Autorità di Gestione del “Programma di cooperazione transfrontaliera ITALIA TUNISIA 2014-2020”, adottato con Decisione CEE C(2015) 9131 finale del 17 dicembre 2015, *“ha necessità di completare la composizione del Segretariato Tecnico Congiunto del citato programma attraverso l'individuazione di n. 1 unità di personale esterno all'Amministrazione regionale con il profilo professionale di Assistente di progetto e di programma”*.

Il nuovo avviso per l'individuazione di questa unità si rende necessario *“per poter far fronte sia alle attività da effettuarsi sino al 2024 nell'ambito del programma ITALIA TUNISIA 2014-2020, sia alle attività propedeutiche all'avvio del Programma Interreg VI Next Italia Tunisia in fase di presentazione alla CE nell'ambito del periodo di programmazione”*.

Nel contempo viene riferito che pervengono a codesto Ufficio “*richieste di chiarimenti da parte di enti sottoposti a controllo e vigilanza della Regione,, nel ruolo di partner di progetti finanziati dal Programma, in merito all’applicazione del sopra richiamato articolo 12, comma 16, per quanto concerne la possibilità di ricondurre al divieto ivi previsto anche contratti che, pur avendo ad oggetto servizi di consulenza [...] sarebbero affidati all’esito di procedure di evidenza pubblica ex D.Lgs. n. 50/2016, in quanto <<appalti di servizi>> e, segnatamente, mediante il ricorso alla piattaforma Me.P.A.*”.

Viene, pertanto, chiesto l’avviso dello scrivente Ufficio in ordine ai sottoelencati quesiti:

- se il divieto di cui all’articolo 12, comma 16, della legge regionale n. 13/2022, si debba/possa intendere limitato agli incarichi di “consulenza e/o assistenza tecnica” da conferirsi mediante procedura *ex* articolo 7, comma 6, del D.Lgs. 165/2001, ovvero se possa estendersi anche agli affidamenti di servizi di consulenza *ex* D.Lgs. 50/2016;
- se l’incarico di componente del Segretariato Tecnico Congiunto del Programma di cooperazione transfrontaliera Italia-Tunisia 2014-2020, possa/debba considerarsi rientrante nel divieto di cui al citato articolo 12, comma 16;
- se l’indicazione del Presidente, della Giunta e degli Assessori della Regione (oltre alle società partecipate ed enti sottoposti a controllo e vigilanza), quali soggetti cui è operato divieto di conferire, fino al 31 dicembre 2022, incarichi di consulenza e/o assistenza tecnica, possa/debba ritenersi esteso anche a organi regionali diversi da quelli propriamente politici e, nello specifico, se detto divieto si applichi alle strutture dipartimentali.

2. In ordine alla consultazione richiesta si osserva quanto segue.

L’articolo 12, comma 16, della legge regionale 25 maggio 2022, n. 13 (legge di stabilità regionale 2022-2024), dispone che “*È fatto divieto al Presidente, alla Giunta, agli Assessori della Regione nonché alle società partecipate ed agli enti sottoposti a controllo e vigilanza della Regione di conferire, fino al 31 dicembre 2022, incarichi di consulenza e/o di assistenza tecnica*”.

In tale ambito si evidenzia che già con legge regionale 28 marzo 1995, n. 22, articolo 3- bis, il legislatore regionale ha disposto che “*1. Nei centottanta giorni antecedenti la scadenza naturale della legislatura regionale ai sensi dell’articolo 3 dello Statuto della Regione ovvero dopo il verificarsi di una causa di conclusione anticipata della legislatura regionale*

di cui agli articoli 8-bis e 10 dello Statuto della Regione, è fatto divieto al Presidente, alla Giunta ed agli Assessori della Regione, a pena di nullità, di procedere a nomine, designazioni o conferimenti di incarichi in organi di amministrazione attiva, consultiva o di controllo della Regione, in enti, aziende, comprese quelle di cui all'articolo 8 della legge regionale 14 aprile 2009, n. 5 e successive modificazioni, consorzi, agenzie, soggetti, comunque denominati, di diritto pubblico o privato sottoposti a tutela, controllo o vigilanza da parte della Regione, in società controllate o partecipate dalla Regione.

2. Al fine di garantire la continuità dell'azione amministrativa, nel caso di cessazione delle nomine, designazioni od incarichi nei centottanta giorni antecedenti la scadenza naturale della legislatura regionale ovvero dopo il verificarsi di una delle cause di conclusione anticipata di cui al comma 1, il Governo della Regione nomina i commissari straordinari, individuandoli prioritariamente nei soggetti la cui nomina, designazione od incarico è cessata nei predetti centottanta giorni o dopo il verificarsi di una delle cause di conclusione anticipata di cui al predetto comma 1. I commissari straordinari permangono in carica fino alla nomina dei titolari da parte del nuovo Governo della Regione che vi provvede non oltre il termine di centoventi giorni dalla data di proclamazione del Presidente della Regione neoeletto”¹.

Poste tali preliminari considerazioni, va rilevato che la disposizione di cui all'articolo 12, comma 16 in argomento, pone l'accento su due elementi: uno soggettivo e l'altro oggettivo. Quanto al primo elemento, il legislatore regionale ha avuto cura di identificare segnatamente i destinatari della norma, individuandoli negli organi di governo, nelle società partecipate e negli enti sottoposti al controllo e vigilanza della regione. L'enunciazione dallo stesso fornita è, quindi, da intendersi tassativa e, conseguentemente, di stretta interpretazione.

¹ Articolo 3-bis dapprima aggiunto dall'art. 1, comma 1, lettera a), L.R. 2 agosto 2012, n. 43 e poi così sostituito dall'art. 5, comma 1, L.R. 18 marzo 2022, n. 3.

Il testo precedente era così formulato: «Art. 3-bis. Norme in materia di nomine ed incarichi di competenza del Governo della Regione.

1. A decorrere dalla data di pubblicazione del decreto di indizione delle elezioni dell'Assemblea regionale siciliana e del Presidente della Regione, ai sensi dell'articolo 3 dello Statuto della Regione, ovvero dopo il verificarsi di una causa di conclusione anticipata della legislatura regionale di cui agli articoli 8-bis e 10 dello Statuto della Regione, è fatto divieto al Presidente, alla Giunta ed agli Assessori della Regione, a pena di nullità, di procedere a nomine, designazioni o conferimenti di incarichi in organi di amministrazione attiva, consultiva o di controllo della Regione, in enti, aziende, consorzi, agenzie, soggetti, comunque denominati, di diritto pubblico o privato sottoposti a tutela, controllo o vigilanza da parte della Regione, in società controllate o partecipate dalla Regione.

2. Al fine di garantire la continuità dell'azione amministrativa, nel caso di cessazione per scadenza naturale delle nomine, designazioni od incarichi dopo il verificarsi di una delle fattispecie di cui al comma 1, il Governo della Regione nomina i commissari straordinari, nei casi in cui ricorrono i presupposti di legge, individuandoli prioritariamente nei soggetti la cui nomina, designazione od incarico è giunta a scadenza dopo la data di pubblicazione del decreto di cui al comma 1 o dopo il verificarsi di una delle cause di conclusione anticipata di cui al predetto comma 1. I commissari straordinari permangono in carica fino alla nomina dei titolari da parte del nuovo Governo della Regione che vi provvede non oltre il termine di sessanta giorni dalla data di proclamazione del Presidente della Regione neoeletto. 3. Restano ferme le disposizioni previste dalla normativa vigente che disciplinano i casi di cessazione anticipata per i titolari di incarichi conferiti dal Presidente, dalla Giunta o dagli Assessori della Regione.».

Quanto al carattere oggettivo, si sottolinea come lo stesso sia riferito non già all'elemento formale dell'atto di "investitura" (nomina, designazione, etc...), bensì a quello sostanziale del *conferimento dell'incarico di consulenza e/o assistenza tecnica*.

Al riguardo è stato osservato dalla giurisprudenza della Corte dei Conti² che *“qualora sia prevalente il carattere personale o intellettuale della prestazione richiesta, anziché quello imprenditoriale, l'incarico al professionista esterno è riconducibile al contratto d'opera (articolo 2222 cod. civ.), in particolare, al contratto d'opera intellettuale (articolo 2229 cod. civ.), e non al contratto di appalto di servizi ex articolo 1655 c.c.”*.

Non v'è dubbio, pertanto, che il divieto posto dall'articolo 12, comma 16, l.r. n. 13/2022, sia riferito (e riferibile) al contratto d'opera e non anche a quello di appalto di servizi, seppur, nell'accezione più ampia del termine, qualunque utilità acquisita per il soddisfacimento di un interesse pubblico, possa essere definita "servizio", sia che lo stesso venga assunto per il tramite di un incarico, sia che venga acquistato per il tramite di una procedura ad evidenza pubblica.

Quanto alla possibilità che l'incarico del Segretariato Tecnico Congiunto (STC) del Programma di cooperazione transfrontaliera Italia-Tunisia 2014-2020, possa rientrare nel divieto di cui all'articolo 12, comma 16, della citata l.r. n. 13/2022, si osserva che ai sensi dell'articolo 27 del Regolamento di Esecuzione (UE) n. 897/2014 il segretariato tecnico congiunto (STC) *“assiste l'autorità di gestione (AG), il comitato congiunto di controllo e, se del caso, l'autorità di audit nello svolgimento delle rispettive funzioni. In particolare, informa i potenziali beneficiari in merito alle opportunità di finanziamento nell'ambito dei programmi e assiste i beneficiari nell'attuazione del progetto”*. L'STC è pertanto l'organo tecnico e amministrativo di assistenza all'AG nella gestione quotidiana del programma e dei progetti. L'AG rimane responsabile degli atti del segretariato tecnico congiunto. Conseguentemente, si ritiene che la relativa attività non possa che essere definita di "assistenza tecnica", rientrando appieno nell'alveo dei divieti posti dal citato articolo 12, comma 16.

Conclusivamente, e con specifico riferimento ai singoli quesiti posti all'attenzione dello scrivente Ufficio, si è dell'avviso che:

- il divieto posto dall'articolo 12, comma 16 della l.r. n. 13/2022 è da riferirsi agli incarichi professionali riconducibili ai contratti d'opera (intellettuale) *ex* articolo

² Corte de Conti Sez. Controllo Campania, deliberazione n. 88/2018.

2229 c.c., - da conferire mediante procedura *ex* articolo 7, commi 6 e 6-bis, del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165 - e non anche agli appalti di servizi;

- l'incarico di componente del Segretariato Tecnico Congiunto del Programma di cooperazione transfrontaliera Italia-Tunisia 2014/2020, attesa la sua natura "tecnica", è da considerarsi rientrante tra quelli individuati dal citato articolo 12, comma 16, della legge regionale n. 13/2022;
- infine, in ordine al divieto posto agli organi politici, alle società partecipate e agli enti sottoposti a tutela e vigilanza di conferire, fino al 31 dicembre 2022, incarichi di consulenza ed assistenza tecnica, la disposizione pare di stretta interpretazione rimanendo, quindi, estranei gli effetti del divieto, agli organi di amministrazione attiva dell'Amministrazione, nei limiti dei poteri agli stessi conferiti dalla vigente legislazione.

Nei termini che precedono viene resa la consultazione richiesta.

Si rammenta che in conformità alla Circolare presidenziale 8 settembre 1998, n. 16586/66.98.12, trascorso 90 giorni dalla data di ricevimento del presente parere senza che codesta Amministrazione ne comunichi la riservatezza, lo stesso potrà essere inserito nella banca dati dello scrivente Ufficio (ovvero potrà essere pubblicato sul sito istituzionale di questo Ufficio).

F.to Avv. Dario Schelfi

Il Dirigente

F.to Avv. Gianluigi Amico

L'AVVOCATO GENERALE

F.to Avv. Giovanni Bologna