CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Maria Riolo	Presidente
dott. Mauro Bonaretti	Consigliere (relatore)
dott.ssa Vittoria Cerasi	Consigliere
dott.ssa Maura Carta	Consigliere
dott.ssa Rita Gasparo	Referendario
dott. Francesco Liguori	Referendario
dott.ssa Adriana Caroselli	Referendario
dott. Francesco Testi	Referendario
dott.ssa Iole Genua	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 3 aprile 2024 ha assunto la seguente:

DELIBERAZIONE

nei confronti della Regione Lombardia

esame decreti di pagamento sugli esercizi finanziari 2021 e 2022, trasmessi ex art. 1, c. 173, l. 266/2005

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 21 marzo 1953, n. 161;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

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, modificato da ultimo, con la deliberazione n. 111/CP/2023 del 14/04/2023;

VISTO l'articolo 1, comma 173 della legga n.266/2005;

VISTO l'articolo 16, comma 26 del d.lgs 138/2011, convertito con modificazioni, dalla legge 148/2011;

VISTO l'articolo 113, comma 1 del dlgs 50/2016;

VISTO l'articolo 7, comma 6 del d.lgs. 165/2001;

VISTA la legge n.150/2000;

VISTA la nota con la quale la Regione Lombardia ha trasmesso a mezzo pec del 28/12/2022, prot. cdc n. 24601 del 29/12/2022, atti di spesa di importo superiore a 5.000 euro, per l'anno 2021, per un numero complessivo di 167 decreti di spesa;

VISTA la nota con la quale la Regione Lombardia, a mezzo pec del 15/02/2023, prot. cdc n. 1968 del 15/02/2023, ha trasmesso atti di spesa di importo superiore a 5.000 euro per l'anno 2022, per un numero complessivo di 115 decreti di spesa;

VISTE le deliberazioni di questa Sezione n. 40/2023/INPR e n. 45/2024/INPR, con le quali in sede di programmazione dell'attività di controllo è stato inserito l'esame dei suddetti atti di spesa;

VISTA la nota istruttoria del 23/03/2023, prot. cdc n.4152 e la nota di risposta della Regione Lombardia del 20/04/2023, prot. cdc 5672 comprensivi di allegati;

VISTA la richiesta di integrazione istruttoria del 11/05/2023, prot. n. 7019 e i riscontri della Regione Lombardia del 6/06/2023, prot.cdc 8501 e del 27/06/2023, prot.cdc 8999 comprensivi di allegati;

VISTA la richiesta di deferimento del Magistrato istruttore;

VISTA la comunicazione presidenziale che ha deferito la discussione della questione all'esame collegiale della Sezione prima per il 20 marzo 2024, e, a seguito di rinvio, per l'odierna camera di consiglio, per la pronuncia specifica *ex* art. 1, comma 173 della L. n. 266/2005;

CONSIDERATO che il contraddittorio con l'ente si è svolto in via cartolare;

UDITO il relatore, dott. Mauro Bonaretti;

PREMESSO IN FATTO

La Regione Lombardia ha trasmesso a questa Sezione n. 282 atti di spesa in quanto riferibili alle spese di cui all'art. 1, comma 173, della legge 266/2005 (spese per studi , incarichi di consulenza, relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza; incarichi di collaborazione) di importo superiore a 5.000 euro.

Il magistrato istruttore in via preliminare ha esaminato e suddiviso gli atti di spesa per il controllo e la verifica raggruppandoli come segue.

Materia	anno	N. atti di spesa
Spese di rappresentanza	2021	56
Spese di rappresentanza	2022	40
Incarichi e consulenze	2021	5
Incarichi e consulenze	2022	6
Comunicazioni Istituzionali	2021	85
Comunicazioni Istituzionali	2022	50
Altre attività istituzionali	2021	21
Altre attività istituzionali	2022	19
	Totale	282

Con riferimento alle spese di rappresentanza il magistrato ha acquisito in sede istruttoria, per alcuni provvedimenti di seguito indicati, tutti gli elementi per conoscere la dinamica contabile di tale tipologia di spesa (come da note istruttorie del 23/03/2023, prot. cdc 4152 e del 11/05/2023, prot. cdc 7019 e dalle note di risposta della Regione del 20/04/2023, prot.cdc 5672, del 6/06/2023, prot. cdc 8501 e del 27/06/2023, prot.cdc 8999).

N	N Decreto	data decreto	Direzione	Oggetto	importo lordo
1	16187	25/01/2021	DIREZIONE GENERALE AGRICOLTURA, ALIMENTAZIONE E SISTEMI VERDI	IMPEGNO DI SPESA DELLA SOMMA DI EURO 149.862,93 (IVA INCLUSA) A FAVORE DI AB COMUNICAZIONI SRL PER LA PARTECIPAZIONE DELLA REGIONE LOMBARDIA AD EXPO DUBAI - CODICE BENEFICIARIO 126716 - CIG DERIVATO 8994087B61	149.862,93 €
2	6961	24/05/2021	DIREZIONE GENERALE SVILUPPO CITTA' METROPOLITANA, GIOVANI E COMUNICAZIONE	ASSUNZIONE IMPEGNO DI SPESA DI €. 120.228,04 (IVA COMPRESA) SUL CAP. 1.11.103.2955 DELL'ANNO FINANZIARIO 2021 PER L'ORGANIZZAZIONE DELLA FESTA DELLA LOMBARDIA CHE SI SVOLGERA' PRESSO LA VILLA REALE DI MONZA DAL 29 MAGGIO AL 2 GIUGNO 2021.(CIG. 87684165C9)	120.228,04 €
3	8202	16/06/2021	DIREZIONE GENERALE SVILUPPO ECONOMICO	ACQUISTO DEL SERVIZIO DI ORGANIZZAZIONE DELLA CERIMONIA DI PREMIAZIONE DELLE ATTIVITÀ STORICHE E DI TRADIZIONE RICONOSCIUTE NEL 2021. ASSUNZIONE IMPEGNO DI SPESA. CIG DERIVATO 87943406F2	59.780,00 €
4	15264	11/11/2021	DIREZIONE GENERALE FORMAZIONE E LAVORO	IMPEGNO DI SPESA DI EURO 74.958,92 (IVA COMPRESA) A FAVORE DELLA RTI IN RETE SRL DI MILANO – CONSEL SRL DI CASCIAGO (VA) PER LA PARTECIPAZIONE ALLA MANIFESTAZIONE "JOB & ORIENTA 2021" – VERONA DAL 25 AL 27 NOVEMBRE 2021 - LOTTO 2 – GECA 14/2019	74.958,92 €

N	N Decreto	data decreto	Direzione	Oggetto	importo lordo
				(CODICE CIG N. 76352664D3 -CIG DERIVATO 897557921B- CUP E39J21012950009)	
5	16042	24/11/2021	DIREZIONE GENERALE SVILUPPO CITTA' METROPOLITANA, GIOVANI E COMUNICAZIONE	ASSUNZIONE IMPEGNO DI SPESA DI €. 113.258,35 (IVA COMPRESA) SUL CAP. 1.11.103.2955 DELL'ANNO FINANZIARIO 2021 PER L'ORGANIZZAZIONE DI EVENTI E ATTIVITA' ISTITUZIONALI IN OCCASIONE DEL PERIODO NATALIZIO 2021.(CIG. 8992619FF1)	113.258,35 €
6	9143	24/06/2022	DIREZIONE GENERALE AMBIENTE E CLIMA	ASSUNZIONE IMPEGNO DI SPESA A FAVORE DI RTI INRETE - CONSEL PER IL SERVIZIO DI COMUNICAZIONE E SEGRETERIA ORGANIZZATIVA PER L'EVENTO "IL LAGO CHE VOGLIAMO - BALNEABILITA' DEL LAGO DI VARESE" - CIG DERIVATO 929229653d, E CONTESTUALE ACCERTAMENTO, IMPEGNO E LIQUIDAZIONE DEGLI INCENTIVI EX ART.113 D.LGS.N.50/2016	128.369,81 €
7	11484	02/08/2022	DIREZIONE GENERALE SVILUPPO CITTA' METROPOLITANA, GIOVANI E COMUNICAZIONE	ACQUISTO DEL SERVIZIO PER LA PARTECIPAZIONE AL MEETING PER L'AMICIZIA FRA I POPOLI A RIMINI DAL 20 AL 25 AGOSTO 2022. ASSUNZIONE IMPEGNO DI SPESA A FAVORE DI INRETE SRL (CIG DERIVATO 93529889DB) E ACCERTAMENTO, IMPEGNO E LIQUIDAZIONE DEGLI INCENTIVI TECNICI EX ART.113 D.LGS. N.50/2016	67.777,01 €
8	15243	25/10/2022	DIREZIONE GENERALE ISTRUZIONE, UNIVERSITA', RICERCA, INNOVAZIONE E SEMPLIFICAZIONE	ACQUISTO DEL SERVIZIO PER L'ORGANIZZAZIONE DELLA GIORNATA DELLA RICERCA IN PROGRAMMA AL TEATRO DELLA SCAL DI MILANO, IL PROSSIMO 8 NOVEMBRE. ASSUNZIONE DELL'IMPEGNO DI SPESA A FAVORE DI INRETE SRL, PER LA SOMMA DI EURO 196.037,38 (IVA COMPRESA- CIG DERIVATO 9461635434. ACCERTAMENTO, IMPEGNO E LIQUIDAZIONE DEGLI INCENTIVI TECNICI EX ART.113 DEL D.LGS. N.50/2016.	196.037,38 €
9	16607	18/11/2022	DIREZIONE GENERALE SVILUPPO CITTA' METROPOLITANA, GIOVANI E COMUNICAZIONE	ACQUISTO DEL SERVIZIO PER L'ORGANIZZAZIONE DI ATTIVITA' E INIZIATIVE ISTITUZIONALI DA REALIZZARE IN OCCASIONE DEL PERIODO NATALIZIO 2022 - ASSUNZIONE IMPEGNO DI SPESA A FAVORE DI INRETE SRL PER UN IMPORTO DI €.168.618,51, CIG DERIVATO 9498916176 E ACCERTAMENTO, IMPEGNO E LIQUIDAZIONE DEGLI INCENTIVI TECNICI EX ART.113 D.LGS. N.50/2016	168.618,51 €
10	16612	18/11/2022	DIREZIONE GENERALE SVILUPPO CITTA' METROPOLITANA, GIOVANI E COMUNICAZIONE	ACQUISTO DEL SERVIZIO PER L'ORGANIZZAZIONE DELL'EVENTO " L'ITALIA DELLE REGIONI - FESTIVAL DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME" IN PROGRAMMA DAL 5 AL 6 DICEMBRE 2022 ASSUNZIONE IMPEGNO DI SPESA A FAVORE DI INRETE SRL PER UN IMPORTO DI € 263729,16, cig DERIVATO 9499427725 E ACCERTAMENTO, IMPEGNO E LIQUIDAZIONE DEGLI INCENTIVI TECNICI EX ART.113 D.LGS. N.50/2016	263.729,16 €

Alla luce degli atti pervenuti il magistrato è passato ad acquisire ed esaminare i regolamenti adottati dalla Regione Lombardia e, segnatamente, il regolamento sulle spese di rappresentanza, il

regolamento sugli incentivi tecnici, la procedura di attribuzione degli incentivi tecnici al personale, la convenzione con la RTI In Rete srl/Consel ed infine ogni atto di pertinenza dei decreti di spesa attenzionati.

Nella nota di risposta del 20 aprile 2023, la Regione Lombardia ha trasmesso gli atti relativi ai pagamenti effettuati in relazione ai decreti in questione e tutta la documentazione richiesta.

Il magistrato istruttore, non ritenendo, tuttavia, esaustive le delucidazioni riferite dall'Ente, con integrazione istruttoria dell' 11/5/2023 ha richiesto ulteriori chiarimenti, con documentazione a supporto, in relazione agli stessi atti di spesa:

- bando di gara;
- preventivo della spesa;
- tutti i verbali;
- ogni altro documento che raffigurasse nello specifico la spesa di rappresentanza;
- incentivi tecnici: atti riguardanti la procedura, in particolare il dettaglio, come dall'ente asseverato che "*per ciascun ordinativo sono stati individuati, prima dell'emissione, tutti i collaboratori/funzionari coinvolti nel contratto con il dettaglio delle attività assegnate ad ognuno e le relative percentuali di incentivo; a liquidazione avvenuta di tutte le attività appaltate, previo accertamento del RUP del corretto svolgimento delle attività senza errori e/o ritardi*";
- il decreto del dirigente della Struttura Programmazione Acquisti e Gestione Appalti (RUP).

A seguito delle note di risposta del 6 e 27 giugno 2023 nonché del materiale documentale acquisito il magistrato istruttore ha ritenuto esaurito il contraddittorio in via cartolare.

Le risultanze emerse al termine dei complessivi approfondimenti istruttori hanno reso necessaria una valutazione in sede collegiale in ordine ad alcuni profili che hanno carattere generale e prioritario rispetto ad eventuali singoli approfondimenti di specifiche spese, peraltro, non assimilabili al controllo sulla gestione.

Il magistrato istruttore, pertanto, ha richiesto con nota del 7/03/2024, il deferimento delle relative questioni all'esame collegiale della Sezione per il 20 marzo 2024. La discussione è stata rinviata alla camera di consiglio del 3 aprile 2024.

DIRITTO

In via preliminare, è necessario richiamare il quadro normativo di riferimento. La trasmissione a questa Sezione della Corte dei conti degli atti di spesa di cui in premessa da parte della Regione Lombardia è stata effettuata ai sensi dell'art. 1, comma 173 della legge 23 dicembre 2005 n.266, che

prevede il controllo successivo sulla gestione degli atti di spesa "*relativi ai commi 9, 10, 56 e 57 di importo superiore a 5.000 euro*" . Si tratta: per il richiamo al comma 9, di spese per studi e incarichi di consulenza conferiti a soggetti estranei all'Amministrazione; per il richiamo al comma 10, di spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza; per il richiamo al comma 56, di incarichi di consulenza; per il richiamo al comma 57, di contratti di consulenza. Come è noto, inoltre, per effetto di quanto disposto dai commi 12 e 64 dello stesso art.1 della l.n.266/2005, non si applicano alle regioni, alle province autonome, agli enti locali e agli enti del Servizio sanitario nazionale alcuni limiti di spesa previsti dalle norme richiamate dagli stessi commi, mentre, come già detto, per effetto del comma 173 sono sottoposti a controllo quelli di importo superiore ai 5.000 euro. All'indomani dell'entrata in vigore della suddetta norma, la Sezione delle Autonomie è intervenuta con la deliberazione n. 4/AUT/2006 del 17 febbraio 2006, dettando le "*Linee guida per l'attuazione dell'art. 1, comma 173 della legge n. 266 del 2005 (legge finanziaria per il 2006) nei confronti delle Regioni e degli enti locali*", sottolineando che, mentre la dizione "convegni, mostre, pubblicità" non avrebbe ingenerato dubbi interpretativi, "*Si presenta, invece, problematica l'indicazione dell'ambito di applicazione alle spese di rappresentanza e alle relazioni pubbliche …. In considerazione di ciò è da ritenere, adottando una linea pragmatica, che debbano essere trasmessi tutti i provvedimenti (o atti di spesa) che autoqualificano le spese come "rappresentanza" o "relazioni pubbliche" ed imputano le medesime ad uno specifico capitolo di bilancio, ovvero rientrano, in ogni caso, nella definizione che delle stesse ha elaborato la giurisprudenza della Corte dei conti*".

In assenza di specifica classificazione da parte della Regione degli atti di spesa trasmessi a questa Corte, il magistrato istruttore ha individuate delle spese raggruppabili nell'area delle spese di rappresentanza, di collaborazione, di consulenza, studio e ricerca, delle spese sulla comunicazione istituzionale e delle spese più genericamente riguardanti l'attività della Regione. Si procederà con l'indicazione delle disposizioni di legge in ordine alle suddette spese, per enucleare nelle conclusioni la criticità emersa dall'esame degli atti di seguito indicati.

1. Le spese di rappresentanza. Giova richiamare la disciplina applicabile agli enti locali per desumere elementi utili ai fini della valutazione da effettuare in questa sede. Si tratta dell'art. 16, comma 26, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (convertito con modificazioni dalla legge 14 settembre 2011, n. 148), "*Le spese di rappresentanza sostenute dagli organi di governo degli enti locali sono elencate, per ciascun anno, in apposito prospetto allegato al rendiconto di cui all'articolo 227 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000. Tale prospetto è trasmesso alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti ed è pubblicato, entro dieci giorni dall'approvazione del rendiconto, nel sito internet dell'ente locale. Con atto di natura non regolamentare, dottato d'intesa con la Conferenza Stato-città ed*

autonomie locali ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, il Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, adotta uno schema tipo del prospetto di cui al primo periodo"[1].

Con D.M. del 23 gennaio 2012 è stato adottato lo schema del prospetto nel quale vanno elencate le spese di rappresentanza sostenute dagli organi di governo degli enti locali; il prospetto *de quo* deve riportare, nello specifico:

a) la descrizione dell'oggetto della spesa;

b) l'occasione in cui la spesa è stata sostenuta;

c) il relativo importo.

La norma è indirizzata agli enti locali che devono trasmettere alla Sezione di controllo della Corte dei conti, ai sensi dell'art.1, comma 173, della l.266/2005, ai fini del controllo successivo sulla gestione, gli atti di spesa, che superino i 5.000 euro e siano relativi a relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza. La Corte dei conti ha prestato nel corso degli anni particolare attenzione alla tematica delle spese di rappresentanza sostenute dagli enti locali, richiamando i propri consolidati orientamenti giurisprudenziali contabili per la legittima qualificazione della spesa di rappresentanza, formulando inviti agli enti al fine del recepimento dei principi da adottare negli atti regolamentari per perseguire consapevolmente e coerentemente le attività gestionali dell'ente stesso. La definizione della spesa di rappresentanza non è stata normata e bisogna pertanto ricavare i requisiti di legittimità dalla giurisprudenza della Corte dei conti adottata nelle diverse sedi di controllo e di giurisdizione, come in sede consultiva, delineando sempre di più il perimetro ove qualificare in base allo scopo, l'oggetto e il contenuto della spesa ivi rappresentata. Per quanto elaborato dalla giurisprudenza contabile la legittimità della spesa, per gli enti locali, deve essere:

- con finalità istituzionali dell'ente per pubblico interesse;
- con proiezione esterna dell'ente finalizzata a promuovere la propria attività o la propria immagine all'esterno con soggetti ad esso estranei. Le spese devono essere eseguite a favore di soggetti qualificati;

[1] Salvo quanto stabilito dall'art. 16, comma 26, del d.l. n. 138/2011, sopra citato, sono intervenute ulteriori disposizioni e precisamente: l'art. 1, comma 420, della legge n. 190/2014 (che vieta alle province di effettuare spese di rappresentanza); l'art. 21-bis del decreto legge n. 50/2017 convertito, con modificazioni, in legge n. 96/2017 (che prevedeva che, ad eccezione che per le spese per mostre, non si applicasse il vincolo di spesa di cui al decreto legge n. 78/2010 convertito, con modificazioni, in legge n. 122/2010, per l'anno 2017 ai comuni ed alle loro forme associative che avessero approvato il rendiconto 2016 entro il 30 aprile 2017 e che avessero rispettato nell'anno precedente il saldo tra entrate e spese finali); l'art. 57, comma 2, del decreto legge n. 124/2019 convertito, con modificazioni, in legge n. 157/2019 (che faceva decadere, a decorrere dal 2020, tra le altre, le misure di contenimento previste in materia di spese di rappresentanza dall'art 6 del decreto legge n. 78/2010 convertito, con modificazioni, in legge n. 122/2010).

- finalizzata all'accrescimento del prestigio e della reputazione dell'ente tanto da beneficiare dei vantaggi connessi all'essere conosciuto ed apprezzato per l'attività che svolge;
- relativa ad eventi ufficiali ed eccezionali idonei ad attrarre attenzione in ambienti qualificati;
- per soggetti rappresentativi, quali organi o soggetti che svolgono attività di rappresentanza per legge, per statuto e muniti del potere di spendita del nome dell'istituzione di riferimento.

Sotto il profilo gestionale, al fine di salvaguardare i requisiti di razionalità ed economicità a cui l'azione amministrativa deve tendere ai sensi dell'art.97 della Costituzione, le spese di rappresentanza devono necessariamente attenersi ad ulteriori criteri quali:

- sobrietà quale rispondenza a criteri di decoro;
- congruità da misurare con riferimento ai valori di mercato;
- coerenza con i principi di imparzialità e di buon andamento di cui all'art.97 della costituzione.

Per quanto riguarda il regolamento anche se la norma non lo prevede espressamente, bisogna considerare il fatto che nel Modello per gli enti locali[2] è predisposto un apposito spazio dove indicare gli estremi dell'atto di approvazione del regolamento dell'ente sulle spese di rappresentanza. La giurisprudenza giuscontabile (Corte dei conti Sez. reg. contr. Lombardia delibera n.6 e n.82/2021/VSG e Sez. reg. contr. Campania delibera n.77/2019/VSG e n. 124/2019/VSG;) ha ritenuto coerente ai principi di sana gestione finanziaria l'adozione da parte dell'ente locale di un apposito regolamento ai sensi dell'art.7 Tuel, che disciplina i casi nei quali è consentito il sostenimento di spese di rappresentanza. L'adozione di un apposito regolamento, può garantire anche trasparenza, e uniformità nella gestione delle spese di rappresentanza. Per questo motivo le Sezioni di controllo della Corte dei conti, in riferimento alle spese di rappresentanza hanno invitato gli enti a dotarsi di un atto di natura regolamentare.

Sebbene la Regione, a differenza degli enti locali, non sia sottoposta alle disposizioni dell'art.16, c.26 del d.l. 138/2011 conv. in l.148/2011, il controllo in argomento sia per gli enti locali che per le regioni si inquadra–nella cornice più generale del controllo sulla gestione previsto de all'art.3, c.4 della l.20/1994. In ogni caso, per quanto riguarda gli atti di spesa trasmessi a questa sezione da parte di Regione Lombardia, il magistrato, come riportato in premessa, in assenza di una specifica autoqualificazione contenuta negli atti stessi, ha suddiviso gli atti sotto quattro profili tematici quali: spese di rappresentanza, comunicazioni istituzionali, incarichi di collaborazione e attività ordinaria

[2] D.M. del 23 gennaio 2012

dell'ente. Non tutti gli atti inviati erano, infatti, riconducibili alla categoria delle spese di rappresentanza.

Gli atti di spesa individuabili nell'area della rappresentanza sono rispettivamente n. 56 per l'anno 2021 e n.40 per l'anno 2022, per complessivi n. 96 atti di spesa. Seguono le due tabelle per annualità dove sono individuati brevemente gli oggetti di spesa.

SPESE NELL'AMBITO DELLA RAPPRESENTANZA ANNO 2021				
N	**Decreto numero**	**Decreto data**	**Scopo/Motivo***	**importo lordo**
1	489	21/01/2021	incarico per la fornitura di medaglie in argento raffiguranti la Rosa Camuna	8.829,75 €
2	677	26/01/2021	Fornitura di corone per commemorazioni anno 2021	20.449,94 €
3	2067	17/02/2021	Progetto Coppa del mondo di sci alpino S. Caterina e Discesa libera e combinata Coppa del Mondo Bormio 2020	101.195,35 €
4	2373	23/02/2021	Organizzazione di 6 tappe per la presentazione del piano strategico	158.339,19 €
5	2409	23/02/2021	attività, Piano di Promozione 2021, Iniziative B2B e B2C di promozione della destinazione Lombardia	1.493.000,00 €
6	3949	23/03/2021	attività relative alla giornata mondiale per la consapevolezza dell'autismo	6.603,73 €
7	4813	09/04/2021	Progetto Editoriale per celebrare vent'anni dalla nascita della fondazione accademia Teatro alla Scala	21.950,70 €
8	5104	14/04/2021	Progetto di promozione dello sport e del territorio Lombardo, in occasione di un evento sportivo di carattere internazionale	300.000,00 €
9	5512	22/04/2021	Organizzazione del Tour dell'Assessore allo sviluppo economico nelle imprese	46.648,57 €
10	5781	03/05/2021	Progetto Editoriale, centenario della nascita di Eugenio Corti	6.654,27 €

SPESE NELL'AMBITO DELLA RAPPRESENTANZA ANNO 2021				
N	**Decreto numero**	**Decreto data**	**Scopo/Motivo***	**importo lordo**
11	5810	03/05/2021	Premiazione dell'iniziativa, L'Impresa oltre l'Impresa	13.339,36 €
12	6168	10/05/2021	evento Mototerapia	17.988,03 €
13	6632	18/05/2021	Manifestazione Fuori EXPO2020, Dubai	300.000,00 €
14	6769	19/05/2021	Premio Rosa Camuna	61.255,96 €
15	6770	19/05/2021	Tour Generazione Lombardia	97.858,19 €
16	6961	24/05/2023	festa della Lombardia, Villa Reale di Monza	120.228,04 €
17	7811	09/06/2021	evento premiazione del concorso Lombardia 2030	6.059,42 €
18	8184	15/06/2021	Progetto Professioni della moda	50.020,00 €
19	8193	16/06/2021	Acquisto decorazioni e attestati per gli operatori dei corpi e dei servizi di polizia locale durante l'emergenza covid-19	14.567,36 €
20	8202	16/06/2021	Premiazione delle attività storiche di tradizione riconosciute nel 2021	59.780,00 €
21	8271	17/06/2021	Storie del Grattacielo - i 60 anni del Pirellone tra cultura industriale e attività istituzionali di regione Lombardia	27.946,92 €
22	9279	07/07/2021	Manifestazione Jumping cup	38.632,56 €
23	9784	16/07/2021	Tour Territori Olimpici, La Lombardia protagonista	27.861,95 €
24	11564	31/08/2021	Manifestazione Fuori EXPO2020	66.000,00 €
25	11757	06/09/2021	Iniziative presso la Villa Reale di Monza	116.869,43 €
26	11826	08/09/2021	Gran Premio d'Italia di Formula 1, Monza	68.184,01 €
27	12227	16/09/2021	Convegno Lombardia Terra Giovane	13.452,40 €
28	12380	20/09/2021	Progetto infografiche redazionali istituzionali	24.400,00 €

SPESE NELL'AMBITO DELLA RAPPRESENTANZA ANNO 2021				
N	**Decreto numero**	**Decreto data**	**Scopo/Motivo***	**importo lordo**
29	12383	20/09/2021	Premio Lombardia è ricerca	10.438,81 €
30	12647	24/09/2021	Eventi nell'ambito della Pre-cop 26, Dialogue for climate action	114.798,42 €
31	12836	29/09/2021	Piano di Promozione 2021, iniziative B2B e B2C di promozione della destinazione Lombardia	2.305.000,00 €
32	13617	13/10/2021	Progetto Editoriale, Storia dell'industria Metallurgica in Lombardia	8.361,34 €
33	13720	14/10/2021	Convegno annuale inclusione sociale	49.172,05 €
34	13790	15/10/2021	evento Young is future	82.067,81 €
35	14042	20/10/2021	Incontro istituzionale del comitato direttivo ARGE ALP	9.656,73 €
36	14316	25/10/2021	Allestimento Mostra, I cento anni dell'Aquila	44.091,85 €
37	14429	26/10/2021	Progetto editoriale, La buona strada-150 passeggiate d'autore a Milano, in Lombardia e dintorni	16.742,74 €
38	14430	26/10/2021	Progetto editoriale opera inerente all'opera del Politologo Milanese Giorgio Galli	5.314,39 €
39	14480	27/10/2021	Cerimonia volontari di protezione civile	72.183,10 €
40	14489	27/10/2021	Cerimonia di premiazione Tokyo 2020 Medaglie Olimpiche e Paralimpiche Lombarde	117.780,28 €
41	14518	28/10/2021	Giornata della ricerca, Teatro della Scala, Milano	239.564,80 €
42	14727	03/11/2021	Evento premiazione dei medagliati olimpici e paraolimpici Lombardi di Tokyio 2020	13.040,00 €
43	14747	03/11/2021	Fiera Agricola zootecnica italiani, Montichiari (BS)	16.442,49 €
44	15264	11/11/2021	Manifestazione JOB & ORIENTA 2021	74.958,92 €
45	15274	11/11/2021	Convegno Specie Alloctone ed autoctone	6.433,99 €

SPESE NELL'AMBITO DELLA RAPPRESENTANZA ANNO 2021				
N	**Decreto numero**	**Decreto data**	**Scopo/Motivo***	**importo lordo**
46	15346	12/11/2021	Manifestazione UrbanPromo2021	14.206,69 €
47	15404	15/11/2021	Giornata contro la violenza di genere	11.649,73 €
48	15726	18/11/2021	Stati generali Natura 2000-Biodiversità e cambiamento climatico	7.167,68 €
49	15857	22/11/2021	Fiera Internazionale del bovino da latte	36.124,59 €
50	16042	24/11/2021	Eventi per periodo Natalizio 2021	113.258,35 €
51	16059	24/11/2021	Secondo Forum Regionale per lo sviluppo sostenibile	302.087,06 €
52	16187	25/11/2021	Partecipazione ad Expo Dubai	149.862,93 €
53	16366	26/11/2021	Festival dell'inclusione 2021	16.830,11 €
54	16594	30/11/2021	Natale della cultura 2021	29.420,26 €
55	16599	30/11/2021	Salone archeologia e turismo culturale Tourisma	34.641,92 €
56	16965	03/12/2021	Progetto *Artigiano in Fiera*	99.555,78 €
			totale	7.288.967,95 €

* In tabella è stato inserito solo un estratto riassuntivo dell'oggetto della spesa, che non esaurisce quanto descritto nell'atto stesso.

SPESE NELL'AMBITO DELLA RAPPRESENTANZA ANNO 2022				
N	Decreto numero	Decreto data	Scopo/Motivo*	importo lordo
1	549	24/01/2022	acquisto di corone per commemorazioni anno 2022	20.467,49 €
2	1199	07/02/2022	giornata dedicata al Safety Internet Day	6.950,56 €
3	2679	02/03/2022	40 medaglie in ottone dorate e patinate per Premio Rosa Camuna 2022	11.971,45 €
4	3319	14/03/2022	gadget per eventi e incontri istituzionali	7.122,40 €
5	3697	21/03/2022	evento dedicato alla giornata regionale della riconoscenza per la solidarietà e il sacrificio degli alpini	29.872,49 €
6	3813	22/03/2022	evento sport e disabilità	9.932,73 €

SPESE NELL'AMBITO DELLA RAPPRESENTANZA ANNO 2022				
N	Decreto numero	Decreto data	Scopo/Motivo*	importo lordo
7	3814	22/03/2022	Giornata mondiale per la consapevolezza dell'autismo	7.293,43 €
8	4711	07/04/2022	mostra fotografica *From hell to Hollywood*	135.314,59 €
9	4761	08/04/2022	Dimostrazione di mototerapia	24.597,05 €
10	5381	21/04/2022	T-shirt/Felpe La Lombardia che corre. Evento sportivo La Stramilano	12.265,09 €
11	5387	21/04/2022	attivazione di eventi e iniziative istituzionali urgenti	122.037,76 €
12	7237	25/05/2022	festa della Lombardia e cerimonia Premio Rosa Camuna	65.936,04 €
13	8883	21/06/2022	convegno verso l'economia circolare-convegno sul nuovo PRGR e PRB	16.444,60 €
14	9143	24/06/2022	evento *il lago che vogliamo-balneabilità del Lago di Varese*	128.369,81 €
15	9459	30/06/2022	concerti e visite guidate alla villa reale di Monza	121.164,19 €
16	9778	05/07/2022	convegno *dopo di noi*	8.083,55 €
17	10343	15/07/2022	evento in sala Biagi	43.156,93 €
18	10810	22/07/2022	evento La Lombardia è dei giovani	251.507,75 €
19	11332	29/07/2022	evento 3° Forum regional per lo sviluppo sostenibile	368.457,59 €
20	11383	01/08/2022	Evento presenza Regione Lombardia al Gran Premio di Formula 1	49.962,32 €
21	11484	02/08/2022	partecipazione al meeting per l'amicizia fra i popoli a Rimini	68.621,45 €
22	12949	13/09/2022	evento Comitato delle Regioni Arge Alp Sport Anno 2022	8.550,70 €
23	13551	26/09/2022	evento Riconoscilo e innovamusei: Musei ed ecomusei Lombardi tra qualità e innovazione	10.181,19 €
24	13815	28/09/2022	Cerimonia Volontari di protezione civile	17.100,97 €
25	13835	29/09/2022	Cerimonie di premiazione delle attività storiche e di tradizione riconosciute nel 2022	47.590,50 €
26	14914	18/10/2022	Evento 3° Forum Regionale per lo sviluppo sostenibile	22.272,89 €
27	15243	25/10/2022	Giornata della ricerca in programma al Teatro alla Scala di Milano	196.037,38 €
28	15249	25/10/2022	evento Progetto Atai Servizi per un turismo accessibile e inclusivo	13.992,06 €
29	15800	07/11/2022	fornitura di biglietti di Natale, Panettoni e biglietti istituzionali	8.152,63 €
30	16042	10/11/2022	Mostra Biografica, Fotografica Valentina Cortese - Album di Famiglia	60.245,55 €

SPESE NELL'AMBITO DELLA RAPPRESENTANZA ANNO 2022				
N	Decreto numero	Decreto data	Scopo/Motivo*	importo lordo
31	16128	11/11/2022	Evento 4° edizione Premio #MAI SOLI, rivolto alle associazioni Lombarde di Volontariato Sanitario e Sociosanitario	92.698,37 €
32	16395	16/11/2022	realizzazione Festival dell'Inclusione 2022	20.418,14 €
33	16463	17/11/2022	realizzazione iniziative, Giornata contro la violenza di genere	18.257,97 €
34	16479	17/11/2022	realizzazione progetto su eventi AF L'Artigiano in Fiera	123.513,05 €
35	16580	18/11/2022	Partecipazione alla XXXIX Assemblea Nazionale ANCI	72.889,83 €
36	16607	18/11/2022	attività e iniziative in occasione del periodo Natalizio 2022	168.618,51 €
37	16610	18/11/2022	evento Lombardia 2030	392.884,84 €
38	16612	18/11/2022	L'Italia delle Regioni - Festival delle Regioni e delle Province autonome	263.729,16 €
39	16695	21/11/2022	fornitura di corone commemorative per l'anno 2023	10.580,16 €
40	16708	21/11/2022	eventi di ringraziamento sul territorio agli operatori sanitari che hanno contribuito alla campagna per le vaccinazioni anti covid-19	69.377,23 €
			totale	3.126.620,40 €

*In tabella è stato inserito solo un estratto riassuntivo dell'oggetto della spesa, che non esaurisce quanto descritto nell'atto stesso.

È bene premettere che le richiamate spese raggruppabili nell'area della rappresentanza sono di difficile catalogazione in quanto sovrapponibili con altre tipologie di spesa. Il tratto della rappresentanza è stato desunto dall'esame comparato dei diversi elementi che contraddistinguono la spesa: lo scopo, la circostanza, il ritorno in termini di prestigio e decoro dell'ente. In linea teorica non può definirsi come spesa di rappresentanza quella avente ad oggetto un evento; saranno gli elementi e la puntualità della documentazione fornita a determinare la riferibilità alla rappresentanza nell'ambito del contesto territoriale di riferimento. Nelle spese come sopra raggruppate, dalla documentazione sono emersi alcuni elementi quali, la presenza ufficiale degli organi rappresentativi dell'ente, la finalità istituzionale, le possibili ricadute sul territorio in termini economici, di turismo, di industria o di ordine immateriale quale la valorizzazione storica culturale di solidarietà.

Gli atti analizzati non presentano criticità, tranne l'atto n. 5387/2022 ("*Attivazione di eventi e iniziative istituzionali urgenti*") per il quale non vi è alcuna indicazione degli eventi e delle iniziative di

riferimento. Per quanto riguarda le spese di cui è stata acquisita la documentazione completa, la Regione Lombardia ha inviato gli atti attestanti la procedura formale riguardante la gestione delle spese stesse:

- bandi di gara divisi per lotti con annesso il capitolato tecnico ed il tariffario di costo/ prodotto per 280 voci (es. servizi di pulizia, allestimenti infrastrutture, grafica, illuminazione ecc.);
- verbali di gara;
- contratto di convenzione per ogni lotto;
- ordinativo di fornitura;
- preventivo di spesa;
- scheda di imputazione degli incentivi tecnici per ogni persona coinvolta nel decreto di spesa;
- verbali di liquidazione degli incentivi tecnici;
- certificato di verifica conformità delle prestazioni/Attestazione di regolare esecuzione.

Dall'esame documentale non sarebbero emerse criticità, salvo quanto si dirà all'ultimo paragrafo sulle conclusioni, in materia di inventivi tecnici.

Il regolamento, allegato B, della deliberazione di Giunta n. X/1300 del 30/01/2024, sulle spese di rappresentanza, trasmesso dalla Regione, non presenta profili di criticità.

2. Incarichi di collaborazione, consulenza, studio e ricerca. La materia degli incarichi di collaborazione è stata spesso oggetto di numerosi interventi in campo normativo e altrettanto spesso questa evoluzione legislativa è stata affrontata in campo giurisprudenziale. Il perimetro base di riferimento normativo è dato dall'art.7, comma 6 del d.lgs 30 marzo 2001 n. 165, che indica i presupposti necessari per l'attribuzione dell'incarico di collaborazione che può avvenire non prima di aver verificato che non ci siano all'interno dell'ente professionalità adeguate. L'incarico, inoltre, deve essere temporaneo e di durata preventivamente determinata e deve prevedere il luogo, l'oggetto della prestazione e il compenso della collaborazione come disposto dal c.6, lett. d), dell'art.7 del d.lgs.165/2001. La proroga dell'incarico di collaborazione non è ammessa se non in via eccezionale per il completamento dello specifico progetto. L'art.7 del d.lgs.165/2001 prevede anche l'utilizzo di collaboratori senza la necessaria specializzazione universitaria solo, però, per soggetti che operano nel campo dell'arte, nello spettacolo, nei mestieri artigianali o attività informatica o a supporto dell'attività didattica o di ricerca, per i servizi di orientamento. Inoltre, è necessaria una procedura comparativa che attesti la scelta della collaborazione nell'ambito di una pluralità di soggetti da valutare. La disciplina non è affine al codice degli appalti vigente e ad esempio non possono essere affidati incarichi diretti neppure per importi di ridotte dimensioni. Solamente nel caso di procedura selettiva andata deserta, la giurisprudenza in via eccezionale ha ritenuto che l'ente

possa procedere all'affidamento diretto. Per la predeterminazione della procedura comparativa, la giurisprudenza contabile ha osservato che *"(…) risulta principio generale quello per cui in presenza di procedure selettive condotte dalla PA, al fine preminente di evitare abusi o violazioni della par condicio e del principio di imparzialità, tutte le condizioni o criteri di scelta siano predeterminati dalla amministrazione ed in particolare siano resi noti i suddetti criteri al momento della pubblicazione degli avvisi, bandi o atti equipollenti lex specialis della procedura comparativa"* (cfr. tra le altre Corte dei conti Sezione Piemonte, deliberazione n.22/2015/SRCPIE/REG). Il contesto normativo degli incarichi di collaborazione affidati secondo l'art. 7, c.6 del d.lgs. 165/2001 è, dunque, da tenere ben distinto rispetto a quello dell'affidamento di servizi ai sensi del codice dei contratti. L'incarico di collaborazione riguarda la prestazione di lavoro autonomo, mentre il contratto d'appalto con la definizione dettata dal diritto comunitario si riferisce invece ad un "operatore economico". Quest'ultima definizione non offre, tuttavia, una distinzione tra un'attività che nel diritto interno possa essere riconducibile ad un prestatore d'opera intellettuale o diversamente appaltatore, lasciando così aperta un'ampia definizione che può riunire più soggetti diversi nella partecipazione di una gara pubblica, dall'imprenditore al libero professionista. La conseguenza del fatto che il soggetto che realizza un servizio in riferimento al contratto di appalto può essere diverso dall'imprenditore, secondo i canoni del diritto civile, è che *numerosi rapporti negoziali qualificati come contratti d'opera o di opera intellettuale devono considerarsi attratti, sotto il profilo delle modalità di affidamento, nella disciplina dei contratti pubblici* (Corte dei Conti, Sezione di controllo per l'Emilia Romagna, deliberazione del 16/11/2021, n.241/2021/INPR, si veda anche la deliberazione della Sezione di controllo della Puglia n.46/2022/INPR). L'incarico quindi di un professionista che richiama la disciplina dei contratti per la sua tipologia di prestazione come l'ingegnere o l'architetto rientra nel perimetro della materia dei contratti pubblici. L'incarico di collaborazione che non rientra nel codice degli appalti per l'acquisto di servizi di natura intellettuale, come trattato da ultimo dalla giurisprudenza si configura solo quando è impossibile individuarne la sua standardizzazione e quindi calcolarne il suo costo orario, trattandosi di prestazioni specialistiche. Gli incarichi di collaborazione, di conseguenza, comportano l'elaborazione di pareri, consulenze per soluzioni personalizzate. (cfr. Consiglio di Stato, sez. III, n.1974/2020; id., sez. IV, n.7094/2021; n.1291/2021; n.4806/2020). In ogni caso, indipendentemente dall'identificazione delle due diverse tipologie di incarico, l'amministrazione deve sempre indirizzarsi al perseguimento di canoni di economicità nel suo operato e il ricorso a figure esterne è consentito solo per specifiche professionalità non presenti all'interno dell'ente stesso (Corte dei conti, Sez. Controllo Piemonte, deliberazione n.123/2011/VSG).

2.1 La distinzione sotto il profilo degli obblighi di trasparenza.

La delineata distinzione tra contratto d'opera intellettuale ed appalti comporta delle ulteriori differenze in relazione agli obblighi di trasparenza derivanti dall'applicazione dell'art. 7, comma 6 del suddetto d.lgs. 165/2001, ovvero del codice degli appalti. In particolare, il conferimento di incarichi di collaborazione autonoma individuale secondo le regole dettate dal citato art. 7, comma 6, comporta che i relativi obblighi di pubblicità dovranno essere assolti ai sensi dell'art. 15 del d.lgs. 33/2013 e, pertanto, relativamente ai titolari di incarichi di collaborazione o consulenza dovranno essere pubblicati: "*a) gli estremi dell'atto di conferimento dell'incarico; b) il curriculum vitae; c) i dati relativi allo svolgimento di incarichi o la titolarità di cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione o lo svolgimento di attività professionali; d) 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*" (comma 1). Ulteriormente, il comma 2 della disposizione di cui si tratta afferma che "*la pubblicazione degli estremi degli atti di conferimento di incarichi di collaborazione o soggetti esterni a qualsiasi titolo per i quali è previsto un compenso, completi dei soggetti percettori, della ragione dell'incarico e dell'ammontare erogato, nonché la comunicazione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica dei relativi dati ai sensi dell'articolo 53, comma 14, secondo periodo, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni, sono condizioni per l'acquisizione dell'efficacia dell'atto e per la liquidazione dei relativi compensi*". Questi stringenti obblighi di pubblicazione sono assistiti dalla espressa previsione della responsabilità del dirigente, qualora egli paghi il corrispettivo in assenza della pubblicazione di quanto previsto al comma 2, accertata all'esito del procedimento disciplinare, e che comporta il pagamento di una sanzione pari alla somma corrisposta, salvo il risarcimento del danno del destinatario se ricorrono le condizioni di cui all'art. 30 del d.lgs. 104/2010.

Qualora invece l'affidamento del servizio avvenga in applicazione delle regole del Codice degli appalti, la norma di riferimento per le pubblicazioni nella sezione "Amministrazione trasparente" è l'art. 37 del d.lgs. n. 33/2013 il quale, rubricato "obblighi di pubblicazione concernenti i contratti pubblici di lavori, servizi e forniture" disciplina in modo meno gravoso, rispetto all'art. 15, gli adempimenti a carico delle Amministrazioni e delle stazioni appaltanti: queste, infatti, pubblicano "*a) i dati previsti dall'articolo 1, comma 32, della legge 6 novembre 2012, n. 190* (vale a dire i dati relativi alla scelta del contraente per l'affidamento di lavori, servizi e forniture, anche con riferimento alla modalità prescelta); *b) gli atti e le informazioni oggetto di pubblicazione ai sensi del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50*". La norma poi precisa, limitatamente alla parte lavori, che gli obblighi di

pubblicazione di cui alla lettera a) sono assolti attraverso l'invio dei medesimi dati alla banca dati delle amministrazioni pubbliche ex art. 2 del d.lgs. n. 229/2011.

La Regione Lombardia ha trasmesso n.11 atti, ritenuti dalla Regione stessa configurabili come incarichi di collaborazione e consulenza, come dal seguente elenco:

INCARICHI E CONSULENZA ANNO 2021						
N	**Decreto numero**	**Decreto data**	**Scopo/Motivo**	**anno 2021**	**anno 2022**	**anno 2023**
1	1255	05/02/2021	Componenti del Comitato tecnico scientifico SEMPLIFICAZIONE per il pagamento del compenso fisso, dei gettoni di presenza e del rimborso spese viaggio. (5 nomine)	133.280,00	145.020,00	67.680,00
2	2290	22/02/2021	Comitato Tecnico Consultivo nomine di cui all'art.4 della L.R. 32/2008 *Disciplina delle nomine e designazioni della Giunta Regionale e del Presidente della Regione* (5 nomine)	48.848,64	55.827,00	27.913,50
3	3236	09/03/2021	Consulente del Presidente per il coordinamento e l'attuazione del Piano vaccinale Covid-2019 per la Lombardia, dott. Guido Bertolaso. Rimborso Spese (incarico a titolo gratuito)	10.000,00		
4	6282	11/05/2021	Comitato tecnico scientifico LEGISLATIVO per il pagamento del compenso fisso, dei gettoni di presenza e del rimborso spese viaggio (5 nomine)	121.500,00	153.000,00	43.500,00
5	13173	04/10/2021	Consulente del Presidente in materia di Monitoraggio e studio di percorsi di accompagnamento, in raccordo con le aziende sanitarie, per la gestione delle problematiche psichiatriche nelle carceri lombarde	2.500,00	5.000,00	2.500,00

INCARICHI E CONSULENZA ANNO 2022						
N	**Decreto numero**	**Decreto data**	**Scopo/Motivo**	**anno 2022**	**anno 2023**	**anno 2024**
1	945	01/02/2022	spese a favore della società Regent International srl per il pagamento della missione del dott. Guido Bertolaso, consulente del Presidente di Regione Lombardia per il coordinamento e l'attuazione del Piano vaccinale Covid-19 per la Lombardia (incarico a titolo gratuito)	60.000,00		
2	4791	08/04/2022	Comitato Tecnico consultivo nomine. Liquidazione del compenso spettante alla d.ssa Chiara Milliaccio componente del comitato tecnico consultivo "Nomine" di cui all'art.4 della l.r. 32/2008, Disciplina delle nomine e designazioni della Giunta Regionale e del Presidente della Regione	7.087,50	4.725,00	-
3	6284	09/05/2022	Affidamento incarico ai sensi dell'art.1, commi 1 e 2, lett.a del d.l. 76/2020 convertito in l.120/2020, come modificato dall'art.51 del d.l. 77/2021, allo studio di consulenza del dott. Ferdinando Stanta per il servizio di assistenza tecnica economica per la predisposizione del contratto di servizio ferroviario	24.595,20	16.396,80	-
4	7059	23/05/2022	Affidamento incarico ai sensi dell'art.1, commi 1 e 2, lett.a del d.l. 76/2020 convertito in l.120/2020, come modificato dall'art.51 del d.l. 77/2021, a Massimo Malena & Associati srl - società tra avvocati con sede in Roma per il servizio di assistenza giuridica per la predisposizione e la gestione del contratto di servizio ferroviario.	21.838,00	65.514,00	21.838,00
5	14586	12/10/2022	Affidamento incarico ai sensi dell'art.1, commi 1 e 2, lett.a del d.l. 76/2020 convertito in l.120/2020, come modificato dall'art.51 del d.l. 77/2021, a Pavia e Ansaldo Studio Legale con sede in Milano per il servizio di assistenza tecnica legale in caso di attivazione di operazioni di riacquisto di titoli obbligazionati, *Bond Lombardia.*	19.007,60	-	-
6	13550	26/09/2022	Bocchieri Giovanni - Consulente del Presidente in ambito delle *Politiche attive del lavoro, transizione scuola lavoro e diritto allo studio*	2500	5.000,00	-

Dall'esame dei documenti trasmessi non sono emerse criticità.

3. Comunicazione istituzionale. Gli atti di spesa riferiti alla comunicazione istituzionale dell'ente non appaiono sussumibili tra gli atti di cui all'art. 1 comma 173 del d.lgs.266/2005. La nozione di

"*spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza*", non rientra nella pubblicità legale od obbligatoria degli atti pubblici o atti ad essi equiparati.

Il magistrato istruttore ha identificato n. 135 documenti di spesa per attività di comunicazione istituzionale. Le attività di informazione pubblica, di cui alla legge n.150/2000, che le amministrazioni pubbliche pongono in essere attraverso i più diversi strumenti di comunicazione (stampa, radio, televisione, internet, ecc.), rispondono alle seguenti finalità:

a) illustrare e favorire la conoscenza delle disposizioni normative, al fine di facilitarne l'applicazione;

b) illustrare le attività delle istituzioni e il loro funzionamento;

c) favorire l'accesso ai servizi pubblici, promuovendone la conoscenza;

d) promuovere conoscenze allargate e approfondite su temi di rilevante interesse pubblico e sociale;

e) favorire processi interni di semplificazione delle procedure e di modernizzazione degli apparati nonché la conoscenza dell'avvio e del percorso dei procedimenti amministrativi;

f) promuovere l'immagine delle amministrazioni, nonché quella dell'Italia, in Europa e nel mondo, conferendo conoscenza e visibilità ad eventi d'importanza locale, regionale, nazionale ed internazionale.

Comunicazioni Istituzionali Anno 2021		
N	Decreto numero	Decreto data
1	580	25/01/2021
2	692	27/01/2021
3	978	01/02/2021
4	1616	11/02/2021
5	1840	15/02/2021
6	1919	16/02/2021
7	2491	24/02/2021
8	2553	25/02/2021
9	2562	25/02/2021
10	2631	26/02/2021
11	3225	09/03/2021
12	3288	10/03/2021
13	3360	11/03/2021
14	3968	24/03/2021
15	4018	24/03/2021
16	4934	12/04/2021
17	4935	12/04/2021
18	4996	13/04/2021
19	5767	30/04/2021
20	6229	11/05/2021
21	7575	03/06/2021
22	7594	04/06/2021
23	7637	07/06/2021
24	7638	07/06/2021
25	7639	07/06/2021
26	7640	07/06/2021
27	7641	07/06/2021
28	7662	07/06/2021
29	7690	07/06/2021

Comunicazioni Istituzionali Anno 2021		
N	Decreto numero	Decreto data
30	8032	11/06/2021
31	8471	21/06/2021
32	8829	29/06/2021
33	8830	29/06/2021
34	8944	30/06/2021
35	9205	06/07/2021
36	9207	06/07/2021
37	9296	08/07/2021
38	9659	14/07/2021
39	9698	15/07/2021
40	10280	27/07/2021
41	10376	28/07/2021
42	10388	28/07/2021
43	10402	28/07/2021
44	10609	02/08/2021
45	10610	02/08/2021
46	10611	02/08/2021
47	10885	05/08/2021
48	12379	20/09/2021
49	13257	06/10/2021
50	13566	12/10/2021
51	13718	14/10/2021
52	13894	18/10/2021
53	13997	20/10/2021
54	14070	21/10/2021
55	14085	21/10/2021
56	14088	21/10/2021
57	14417	26/10/2021
58	14427	26/10/2021

Comunicazioni Istituzionali Anno 2021		
N	Decreto numero	Decreto data
59	14751	03/11/2021
60	14752	03/11/2021
61	14805	03/11/2021
62	15109	09/11/2021
63	15127	09/11/2021
64	15257	11/11/2021
65	15270	11/11/2021
66	15271	11/11/2021
67	15501	16/11/2021
68	15664	18/11/2021
69	15794	19/11/2021
70	15794	19/11/2021
71	15882	22/11/2021
72	15937	23/11/2021
73	16026	24/11/2021
74	16058	24/11/2021
75	16230	25/11/2021
76	16412	29/11/2021
77	16476	29/11/2021
78	16614	30/11/2021
79	16662	30/11/2021
80	16678	30/11/2021
81	16679	30/11/2021
82	17270	13/12/2021
83	17273	13/12/2021
84	17274	13/12/2021
85	17288	13/12/2021

Comunicazioni Istituzionali Anno 2022		
N	Decreto numero	Decreto data
1	615	25/01/2022
2	616	25/01/2022
3	1241	08/02/2022
4	1423	10/02/2022
5	1913	18/02/2022
6	2074	22/02/2022
7	2375	25/02/2022
8	3105	10/03/2022
9	3281	14/03/2022
10	3786	22/03/2022
11	3848	23/03/2022
12	4315	31/03/2022
13	5066	13/04/2022
14	5338	20/04/2022
15	6031	05/05/2022
16	6355	10/05/2022
17	6634	16/05/2022
18	6826	18/05/2022
19	9362	29/06/2022
20	9645	04/07/2022
21	10086	12/07/2022
22	10431	18/07/2022
23	11317	29/07/2022
24	11601	03/08/2022
25	13257	20/09/2022

Comunicazioni Istituzionali Anno 2022		
N	Decreto numero	Decreto data
26	13762	28/09/2022
27	14179	05/10/2022
28	14180	05/10/2022
29	14225	05/10/2022
30	14251	05/10/2022
31	14382	07/10/2022
32	14396	07/10/2022
33	14417	10/10/2022
34	14646	13/10/2022
35	14689	13/10/2022
36	14983	19/10/2022
37	15343	26/10/2022
38	15356	26/10/2022
39	15357	26/10/2022
40	16210	14/11/2022
41	16478	17/11/2022
42	17033	24/11/2022
43	17188	28/11/2022
44	17189	28/11/2022
45	17437	30/11/2022
46	17513	30/11/2022
47	17680	01/12/2022
48	17915	28/11/2022
49	18368	15/12/2022
50	18442	16/12/2022

4. Altre attività: ordinaria. Il magistrato istruttore da n. 282 atti di spesa, ha identificato n.40 atti di spesa che riguardano l'attività ordinaria dell'amministrazione regionale, come, in via esemplificativa, acquisti di supporto all'attività istituzionale dell'ente, progetto di formazione, stampe di vetrofanie da apporre sui taxi. Tali atti vanno esclusi dall'invio previsto ai sensi dell'art.1, comma 173 del d.lgs.266/2005 e dal conseguente controllo.

Si tratta dei seguenti atti.

Spese di attività ordinarie anno 2021		
N	Decreto numero	Decreto data
1	217	14/01/2021
2	1444	10/02/2021
3	2537	25/02/2021
4	3943	23/03/2021
5	6168	10/05/2021
6	6280	11/05/2021
7	6230	11/05/2021
8	6354	13/05/2021
9	7996	11/06/2021
10	8841	29/06/2021
11	9417	09/07/2021
12	10484	29/07/2021
13	14415	26/10/2021
14	14416	26/10/2021
15	15069	08/11/2021
16	15217	10/11/2021
17	15718	10/11/2021
18	15806	19/11/2021
19	15819	22/11/2021
20	17104	09/12/2021
21	17322	14/12/2021

Spese di attività ordinarie anno 2022		
N	Decreto numero	Decreto data
1	281	18/01/2022
2	1201	07/02/2022
3	4731	07/04/2022
4	5577	27/04/2022
5	5648	28/04/2022
6	5650	28/04/2022
7	6144	06/05/2022
8	6283	09/05/2022
9	6645	16/05/2022
10	6869	18/05/2022
11	7671	31/05/2022
12	8910	22/06/2022
13	11641	04/08/2022
14	13923	30/09/2022
15	14231	05/10/2022
16	15324	26/10/2022
17	16364	16/11/2022
18	16658	21/11/2022
19	18804	21/12/2022

5. <u>Incentivi tecnici, conclusioni e osservazioni</u>. Complessivamente nel corso dell'istruttoria non sono emerse particolari problematiche in termini di procedure e di trasparenza con riferimento agli atti esaminati. Dalla valutazione degli atti presi in considerazione, tuttavia, è emersa una criticità che interessa tutte le spese sopra indicate, ad eccezione di quelle relative agli incarichi professionali e di quelle relative ad affidamenti diretti. Si tratta degli incentivi tecnici. Ognuna delle spese in questione è stata effettuata ricorrendo a convenzioni quadro stipulate a monte dall'amministrazione, tramite gare di appalto. Per ciascuna di queste spese, è stato poi individuato dal RUP un responsabile dell'esecuzione e in ragione di tale nomina sono state impegnate somme per incentivi tecnici. Al riguardo, si osserva che la disciplina sugli incentivi tecnici vigente al tempo degli atti in esame è quella prevista dall'art. 113 "*Incentivi per le funzioni tecniche*", comma 1, del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (poi sostituito dal nuovo codice dei contratti, art.45 del d.lgs 31 marzo 2023, n. 36)

La disciplina sugli incentivi tecnici intende favorire l'uso ottimale delle professionalità tecniche interne ad ogni amministrazione ed è finalizzata secondo quanto esplicitato dalla legge delega

n.11/2016, ad "*incentivare l'efficienza e l'efficacia nel perseguimento della realizzazione e dell'esecuzione a regola d'arte*", in funzione premiale e incentivante per il personale, con lo scopo di accrescere l'efficienza e l'efficacia nella realizzazione ed esecuzione degli appalti, evitando dilatazione dei tempi e ricorso a varianti (Corte dei conti, sez. contr. Lombardia n. 173/2022/PAR; Anac delibera n. 74 del 16/02/2022, Cass. Civ. Sez. Lavoro n.10222 del 28/05/2020; Tar Lombardia, Milano, Sez. III, n. 862 del 14/04/2022). La magistratura contabile in più occasioni ha definito gli incentivi come un *complesso di compensi volti a remunerare prestazioni tipiche di soggetti individuati e individuabili, direttamente correlati all'adempimento dello specifico compito affidato ai potenziali beneficiari dell'incentivo* (Sezione delle Autonomie, delibera n. 6/2018/QMIG). La retribuzione accessoria viene pertanto riconosciuta a dipendenti specificatamente individuati per lo svolgimento di prestazioni altamente qualificate che, se fossero invece eseguite da soggetti esterni, sarebbero da considerare prestazioni libero-professionali, con conseguente incremento dei costi in termini di incarichi e consulenze a valere sul bilancio dell'ente pubblico (cfr. SRC Lazio, delibera n. 60/2020/PAR; Sezione delle Autonomie, n .10/2021/QMIG). Il comma 2 dell'art.113 prevede inoltre che le risorse finanziarie per gli incentivi siano destinate ad un apposito fondo in misura non superiore al 2 percento in base all'importo dei lavori, servizi o forniture posti a base di gara, per le funzioni tecniche svolte dai dipendenti esclusivamente per le attività di programmazione della spesa per investimenti, di valutazione preventiva dei progetti, di predisposizione e di controllo delle procedure di gara ed esecuzione, di collaudo o verifica di conformità. L'articolo 113 prevede, in funzione dell'erogazione degli incentivi in argomento:

- l'adozione di un regolamento interno
- l'accordo di contrattazione decentrata
- l'espletamento di una procedura comparativa per l'affidamento dei contratti di lavoro, servizi o fornitura.

Tutto ciò premesso, con riferimento agli atti prodotti dalla Regione Lombardia, è emerso che per ogni spesa di acquisto di servizi e forniture è stato approvato il contestuale impegno di spesa per la corresponsione dell'incentivo per le attività di esecuzione. Il magistrato, pertanto, ha ritenuto necessario approfondire la disciplina prevista dal relativo regolamento per la corresponsione di detti incentivi.

Al riguardo, è stato appurato che, con la delibera del 24/09/2018 n. XI/566 della Giunta - *VI Provvedimento organizzativo 2018,* (allegato D) - la Regione ha adottato il regolamento per la disciplina della corresponsione degli incentivi per le funzioni tecniche previste dall'art.113 del d.lgs 50/2016. Dall'analisi del Regolamento emerge in realtà una sorta di generalizzata applicabilità degli

"incentivi tecnici", come si evince dal combinato disposto dell'art. 2, c. 3 e dell'art. 9, c. 1, del Regolamento.

L'articolo 2, c. 3, stabilisce, infatti, "*In particolare sono soggetti interessati al presente regolamento:*

a) il Responsabile del procedimento (art. 31 del Codice), il Referente della programmazione triennale dei lavori pubblici (art. 21 del Codice e art. 3 del D.M. 14/2018), il Referente della programmazione biennale degli acquisti di servizi e forniture (art. 21 del Codice e art. 6 del DM 14/2018), il Direttore dei lavori/Direttore dell'esecuzione (art. 101 del Codice), il/i collaudatore/i (art. 102 del Codice) e gli altri soggetti incaricati delle funzioni/attività elencate all'art. 3 del presente regolamento, connesse alla realizzazione di lavori pubblici e all'acquisizione di servizi o forniture, ivi incluse le attività di manutenzione;

b) i collaboratori dei soggetti di cui alla lettera a) di volta in volta individuati nell'atto formale, di natura specifica o generale, con cui vengono attribuite le prestazioni professionali necessarie. Per collaboratori s'intendono coloro che, tecnici o amministrativi, in rapporto alla singola funzione specifica, anche non ricoprendo ruoli di responsabilità diretta o personale (firma di provvedimenti, ecc ...), svolgono materialmente e/o tecnicamente e/o amministrativamente, parte o tutto l'insieme di atti ed attività che caratterizzano la funzione stessa.".

L'articolo 9, c.1 del Regolamento, prevede: "*E' costituito un fondo nel quale confluiscono tutte le risorse destinate agli incentivi per le funzioni/attività di cui all'articolo 3 nella misura stabilita al successivo comma 3. Nella determinazione a contrarre, o negli atti relativi all'affidamento, compresi quelli per i lavori di somma urgenza, dei singoli lavori/servizi/forniture verranno determinati gli importi da destinare alla costituzione del fondo di cui al presente articolo*".

Nell'esame degli atti di spesa, si è in pratica riscontrato che gli incentivi sono attribuiti, al soggetto individuato come responsabile dell'esecuzione di appalti di servizi e forniture, con una sorta di automatismo senza alcun riferimento alla concreta complessità della specifica attività incentivata.

A dimostrazione di ciò, e a titolo meramente semplificativo, si evidenziano alcune spese dalle quali emerge la non pertinenza degli "incentivi tecnici" :

- decreto del 26/01/2021, n. 677 (acquisto di corone per commemorazioni anno 2021) per complessivi € 20.449,94 di cui 254,79 a titolo di incentivi tecnici;
- decreto del 3/05/2021, n. 5781 (Progetto Editoriale, centenario della nascita di Eugenio Corti) per complessivi € 6.654,27 di cui € 82,91 a titolo di incentivi tecnici;
- decreto del 20/10/2021, n. 14042 (Acquisto del servizio per la realizzazione dell'incontro istituzionale del comitato direttivo ARGE ALP) per complessivi € 9.656,73 di cui € 120,31 a titolo di incentivi tecnici;

- decreto del 7/02/2022, n. 1201 (realizzazione di una rubrica online su affari italiani.it) per complessivi € 15.000,00, di cui € 186.89 a titolo di incentivi tecnici;
- decreto del 21/06/2022, n. 8883 (Convegno "Verso l'economia circolare – convegno sul nuovo PRGR e PRB") per complessivi € 16.444,60, di cui € 204,89 a titolo di incentivi tecnici;
- decreto del 25/10/2022, n. 15249 acquisto del servizio per l'organizzazione dell'evento del 26/10/2022 – Progetto STAI, Servizi per un Turismo Accessibile ed Inclusivo (dgr 6152/2022) a favore di In Rete srl di Milano. Il valore complessivo dell'acquisto è di € 13.992,06 di cui € 174,33 a titolo di incentivi tecnici.

A questo proposito si osserva che, per consolidata giurisprudenza, è invece necessario che le attività incentivabili siano caratterizzate in concreto da una certa complessità (Sez. contr. Emilia-Romagna n. 87/2020/PAR). Trattasi cioè di emolumenti correlati allo svolgimento di prestazioni tecniche realmente svolte, così remunerando il carico di responsabilità assunto dall'esecutore delle prestazioni stesse (Sez. contr. Lombardia n. 310/2019/PAR e n. 37/2020/PAR). D'altra parte, la *ratio* dell'art. 113 è quella di accrescere l'efficienza della spesa attraverso il risparmio che deriva dal ricorso a professionalità interne per lo svolgimento di attività funzionali alla realizzazione di appalti in circostanze che altrimenti richiederebbero il ricorso a professionisti esterni, con possibili aggravi di costi per il bilancio dell'ente interessato. Al riguardo, già le Sezioni Riunite in sede di controllo (deliberazione n. 51/2011/Contr del 4 ottobre 2011), evidenziavano, con riferimento agli incentivi tecnici, che "*si tratta all'evidenza di risorse correlate allo svolgimento di prestazioni professionali specialistiche offerte da personale qualificato in servizio presso l'amministrazione pubblica*".

L'amministrazione è tenuta pertanto a valutare attentamente la sussistenza, in concreto, di attività effettivamente incentivabili, tenendo ben presente la richiamata *ratio* che, in ultima analisi, per quanto ormai più volte evidenziato, appare ispirata ad un principio di contenimento della spesa e non di aggravio della stessa, potendosi, nell'evenienza di scelte operate in difformità a tale criterio, incorrere nelle forme di responsabilità previste dall'ordinamento.

Sulla base delle considerazioni svolte, la Regione dovrà pertanto attenersi in sede regolamentare alle rigorose prescrizioni di legge in materia di incentivi tecnici, secondo quanto stabilito, prima, dall'art.113 del d.lgs 50/2016, e, successivamente, dall'art.45 del d.lgs. 36/2023 e segnatamente dovrà attenersi alla sussistenza del presupposto della complessità delle attività incentivabili.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, in base alle risultanze degli atti di spesa trasmessi ai sensi dell'art. 1, comma 173, della l.266/2005:

- raccomanda alla Regione il rispetto della normativa sulle spese considerate, a partire da una più puntuale e precisa classificazione delle stesse, tenendo conto dei diversi vincoli normativi esistenti per le differenti fattispecie;
- raccomanda alla Regione di riesaminare il proprio regolamento per la corresponsione degli incentivi tecnici, attenendosi alle prescrizioni normative, in ordine ai presupposti per il loro riconoscimento, e segnatamente in ordine al presupposto della complessità delle attività incentivabili.

DISPONE

che la presente deliberazione sia,

- trasmessa, al Presidente del Consiglio Regionale e al Presidente di Regione Lombardia;
- pubblicata sul sito istituzionale dell'amministrazione ai sensi dell'art. 31 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33;
- trasmessa alla Procura contabile per eventuali profili di interesse con riferimento a quanto esposto al paragrafo n. 5.

Così deliberato nella camera di consiglio tenutasi il 3 aprile 2024.

Il Relatore	Il Presidente
(dott. Mauro Bonaretti)	(dott.ssa Maria Riolo)

Depositata in Segreteria il
15 aprile 2024
Il Funzionario preposto
al servizio di supporto
(Susanna De Bernardis)