



FRONTESPIZIO PROTOCOLLO GENERALE

AOO: ASL_BO
REGISTRO: Protocollo generale
NUMERO: 0007233
DATA: 18/01/2018
OGGETTO: Trasmissione deliberazione n. 4/2018 VSGO del 16 gennaio 2018 - Relazione sui servizi legali attribuiti nel 2015 dall'Azienda USL di Bologna

CLASSIFICAZIONI:

DOCUMENTI:

File

PG0007233_2018_Pec id_4932318_testo.html:

Hash

B2C19189446391AD78AFC99DAE1B8E6C35B28B1194AD447DE
A252BD3BD804064



L'originale del presente documento e' conservato a cura dell'ente produttore secondo normativa vigente. Ai sensi dell'art. 3bis c4-bis Dlgs 82/2005 e s.m.i., in assenza del domicilio digitale le amministrazioni possono predisporre le comunicazioni ai cittadini come documenti informatici sottoscritti con firma digitale o firma elettronica avanzata ed inviare ai cittadini stessi copia analogica di tali documenti sottoscritti con firma autografa sostituita a mezzo stampa predisposta secondo le disposizioni di cui all'articolo 3 del Dlgs 39/1993.



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

Il Servizio di supporto

Bologna, 18 gennaio 2018

Prot. n. 0000123-18/01/2018-SC_ER-T76-P

Azienda Unità Sanitaria Locale
di Bologna

- Al Legale Rappresentante
- All'Organo di revisione

**Oggetto: trasmissione deliberazione n. 4/2018/VSGO del 16 gennaio 2018, riguardante
Relazione sui servizi legali attribuiti nel 2015 dall'Azienda Unità Sanitaria Locale di
Bologna**

Si trasmette la deliberazione n. 4/2018/VSGO, adottata dalla Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna in data 16 gennaio 2018, con invito ad inoltrare l'atto al Legale Rappresentante, nonché all'Organo di revisione.

Si dichiara che la presente deliberazione è conforme all'originale, depositato presso questa segreteria.

Il Funzionario preposto al Servizio di supporto

Dott.ssa Rossella Broccoli

ORIGINALE FIRMATO DIGITALMENTE



Pec id_4932318.eml.

Anteprima non disponibile.

Probabilmente il file non è convertibile in pdf ed è necessario quindi scaricarlo.

Ai fini di una eventuale pubblicazione sull'Albo On Line: questo file non sarà pubblicato e sarà mostrato questo messaggio al cittadino.



Deliberazione n. 6 /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
dott. Federico Lorenzini	primo referendario (relatore)

Adunanza del 16 gennaio 2018

Azienda Unità Sanitaria Locale di Bologna - Relazione sui servizi legali attribuiti nel 2015

Visto l'art. 100, comma secondo, della Costituzione;

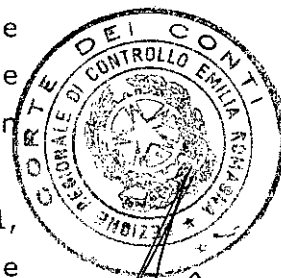
Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

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 Direttore generale dell’Azienda Unità Sanitaria Locale di Bologna e del Presidente del Collegio sindacale, trasmessa a questa Sezione, a seguito di richiesta istruttoria, in data 4 maggio 2016;

Viste le note del 5 ottobre e del 4 dicembre 2017, a firma del Direttore generale, inoltrate a questa Sezione a seguito di richiesta istruttoria;

Vista l’ordinanza del Presidente della Sezione di controllo n.4 del 12 gennaio 2018, mediante la quale la Sezione è stata convocata nella camera di consiglio del 16 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 prevedeva 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 all’Azienda Unità Sanitaria Locale di Bologna un questionario, nonché una tabella relativa agli incarichi legali affidati all’esterno, da compilare a cura dell’Ente.

La Sezione, esaminate le risposte fornite, l'allegato elenco degli incarichi affidati all'esterno nonché l'esito delle istruttorie svolte, evidenzia quanto segue.

L'Azienda USL di Bologna ha istituito l'ufficio legale con la presenza in forza di quattro unità, come previsto in pianta organica.

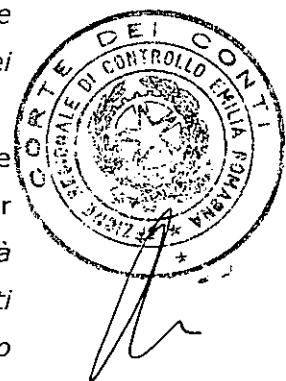
I conferimenti degli incarichi legali non sono stati subordinati ad un documento programmatico.

L'Ente in esame ha affidato, in via diretta, dieci patrocini ad avvocati esterni, per l'importo complessivo di euro 147.348,10 ed una consulenza esterna per l'importo totale di euro 12.688,00, di cui euro 4.229,33 a carico dell'AUSL di Bologna; ha svolto al proprio interno cinquanta patrocini e non ha stipulato appalti di servizi legali.

In proposito viene precisato che *"l'Avvocatura interna segue la quasi totalità del contenzioso di interesse, incluso quello relativo ad altre Aziende Sanitarie dell'Area Provinciale, questo a seguito di recenti processi di riorganizzazione ... L'Azienda USL di Bologna, risultando capofila della quasi totalità di tali processi gestionali unificati, viene ad assumere in carico anche il relativo contenzioso. Sono poi emerse alcune esigenze di affidamento di incarichi a legali esterni a fronte di alcune specifiche situazioni ..."*. Tali particolari situazioni si riassumono, in primo luogo, nel fatto che *"alcune tematiche oggetto di contenzioso (stabilizzazioni, contratti di precariato ...) [sono] comuni a varie Aziende dell'Area Provinciale che, per la complessità e per le possibili ricadute di natura economica, hanno portato a ritenere utile una gestione unitaria da parte di esperti particolarmente qualificati nel settore di riferimento; ..."*. In secondo luogo vi è *"l'esigenza di dare continuità ad una linea difensiva già impostata nei primi gradi di giudizio, attribuendo l'incarico ad un medesimo legale anche nelle fasi successive"* ed, infine, l'ambito penale *"per la mancata specializzazione dei legali interni in tale settore"*.

Dall'esame della tabella *"Elenco incarichi affidati all'esterno"* risulta che nove patrocini su dieci sono stati affidati direttamente al medesimo avvocato per un importo totale di euro 121.134,50, con la motivazione di *"garantire continuità nella linea difensiva in relazione a precedenti analoghi contenziosi già assegnati in tema di stabilizzazione"* e di *"affidamento al legale già incaricato nel primo grado di giudizio"*.

L'Ente ha pubblicato nel proprio sito web in "Amministrazione trasparente" tutti gli incarichi professionali ex art.15 del d. lgs. n.33/2013 e dichiara di richiedere, sempre, un preventivo al legale.



Viene puntualizzato, inoltre, che il Collegio Tecnico AVEC (Area Vasta Emilia Romagna), di cui l'AUSL di Bologna è parte con l'Azienda Ospedaliero-Universitaria di Bologna Policlinico S. Orsola-Malpighi, l'Istituto Ortopedico Rizzoli, l'AUSL di Ferrara e l'Azienda Ospedaliero-Universitaria Sant'Anna di Ferrara, nel 2013 ha approvato una proposta, elaborata dal Gruppo di lavoro formato dai referenti degli uffici legali delle Aziende Sanitarie AVEC, relativa alla determinazione dei criteri per la definizione delle tariffe forensi sulla base dei parametri medi previsti dal D.M.140/2012 (sostituito dal D.M. n.55/2014) e un modello di contratto da utilizzare per il conferimento degli incarichi professionali legali.

Circa l'affidamento di patrocini all'esterno l'Ausl ha dichiarato che, fino al 2015, questo è avvenuto "... a favore del legale ritenuto maggiormente qualificato nella materia oggetto del contenzioso". Successivamente, nel 2016 l'Ente si è dotato di un Elenco di Avvocati esterni¹ suddiviso in tre sezioni (contenzioso civile, penale e amministrativo-contabile), di cui avvalersi "*prioritariamente per l'affidamento di incarichi difensivi [a favore del personale dell'Azienda] in applicazione dell'istituto contrattuale del Patrocinio Legale, ma utilizzabile anche dall'Azienda USL per più specifiche esigenze gestionali o per impossibilità di utilizzo dell'Avvocatura interna*".

L'Ente poi ha dichiarato di avere effettuato la valutazione di congruità dei preventivi sulla base del D.M. 55/2014 riportando, nell'elenco trasmesso degli incarichi esterni, il dettaglio degli importi preventivati per singola fase del contenzioso affidato. In proposito si osserva che, nelle deliberazioni di incarico esaminate a campione (deliberazioni n.55 del 20/02/2015 e n.80 del 20/02/2015), detta valutazione non viene formalizzata, risultando una semplice presa d'atto del preventivo presentato dal legale esterno.

Con riferimento all'accertamento relativo all'impossibilità da parte dell'ufficio legale interno di svolgere l'incarico l'Ente ha dichiarato, a seguito di richiesta istruttoria, che tale verifica avviene sempre per prassi ordinaria. Tuttavia, negli atti di conferimento di patrocinio legale esaminati a campione², non risulta formalizzata tale necessaria previa verifica.

¹ Con deliberazione n.138/2016 ("*Avviso pubblico inerente la formazione di un elenco di avvocati per l'affidamento di incarichi difensivi in applicazione dell'istituto contrattuale del patrocinio legale*") e con deliberazione n.201/2016 ("*Approvazione elenco avvocati per l'affidamento di incarichi difensivi in applicazione dell'istituto contrattuale dei patrocini legali*").

² Deliberazioni n.55 del 20/02/2015 e n.80 del 20/02/2015.

Per gli aspetti contabili, l'AUSL riferisce di aver effettuato una stima del contenzioso, stanziando poste di accantonamento in bilancio alle voci: "Fondi per rischi vertenze in corso", "Fondo per contenzioso personale dipendente", "Fondo spese legali".

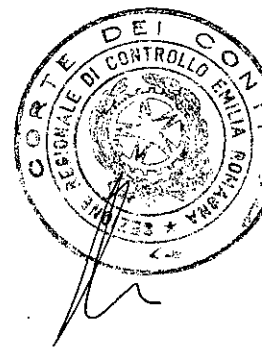
Nel corso del 2015 si è fatto ricorso ad una transazione e sono state rimborsate: ad un dipendente spese legali per euro 25.873,11 nell'ambito di un procedimento civile per responsabilità medica del valore di circa euro 1,5 milioni; ad altro dipendente spese legali per euro 10.662,68 nell'ambito di un procedimento penale per responsabilità medica concluso con sentenza di assoluzione in quanto "il fatto non sussiste"; ad altro dipendente l'importo di euro 2.581,09 a conclusione, con ordinanza di archiviazione assunta dal Gip, di un procedimento penale per abuso d'ufficio; per tre dipendenti l'importo complessivo di euro 22.404,00 per procedimento penale concluso con sentenza di assoluzione in quanto "il fatto non sussiste". Per le richiamate fattispecie, all'esito dell'istruttoria, non si riscontrano particolari criticità.

Non sono stati riconosciuti debiti fuori bilancio per incarichi legali.

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 incardinato nell'ufficio legale, ove istituito, 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.

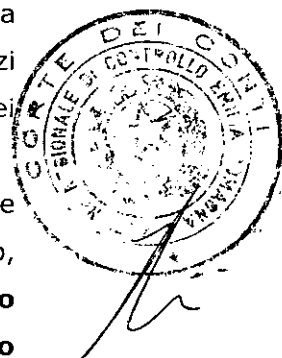
Sulle richiamate novità normative l'Anac, con delibera n.1158/2016 ha evidenziato, operando una specificazione condivisa da questa Sezione, che nell'affidamento di un patrocinio legale le amministrazioni possono attuare i principi di cui all'art.4 del codice dei contratti pubblici applicando sistemi 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.

Da ultimo, 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 e seg., 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).

Infine, 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 e dai dati relativi agli incarichi affidati all'esterno.

Mancato inserimento degli incarichi di patrocinio e di consulenza legale in un atto di programmazione

L'Ente non ha inserito in alcun atto di programmazione gli incarichi di patrocinio e di consulenza legale che prevedibilmente sarebbero stati conferiti nell'anno di riferimento, specificandone tipologie e costi. La relativa inclusione sarebbe stata rispondente a un criterio di buon andamento e di corretta gestione delle risorse pubbliche, anche per agevolare una stima appropriata delle consequenziali coperture finanziarie.

Ricorso all'affidamento diretto fino al 2015

L'attribuzione diretta, fino al 2015, di incarichi professionali esterni, si pone in contrasto con la giurisprudenza consolidata di questa Corte che esclude la possibilità di effettuare l'affidamento in via fiduciaria, giurisprudenza oggi avvalorata dalle richiamate novità normative di cui al d.lgs. n.50/2016. La mancanza di una procedura comparativa, infatti, viola i principi di imparzialità, pubblicità e concorrenza.

Mancanza di uno specifico disciplinare che regola l'affidamento degli incarichi legali - omessa formalizzazione dell'accertamento sull'impossibilità di svolgere il patrocinio all'interno dell'Ente

L'Ausl ha predisposto, nel 2016, un elenco di avvocati esterni formato sulla base di avviso pubblico, avendo inoltre adottato, nel 2013, un atto che definisce i criteri per la determinazione delle tariffe da riconoscere per le prestazioni effettuate. Peraltro, non risulta uno specifico disciplinare che regolamenti l'attribuzione degli incarichi legali tra gli avvocati esterni selezionati ed, in particolare, che garantisca il doveroso rispetto del criterio di rotazione nell'affidamento dei patrocini.

A riprova dell'inefficacia del sistema predisposto che negli effetti non si discosta dal previo metodo di affidamento diretto, ad esito di interrogazione effettuata sul sito dell'Ente si rileva che nel 2017 sono stati affidati al medesimo legale 12 patrocini su 16 totali attribuiti ad avvocati esterni. Si tratta, peraltro, dello stesso professionista cui, nel 2015, venivano conferiti direttamente 9 patrocini legali su 10. Al contrario, se pur è ammissibile la predisposizione di un sistema di qualificazione, ovvero "la redazione di un elenco di operatori qualificati mediante una procedura trasparente e aperta oggetto di adeguata pubblicità" (cfr. deliberato Anac richiamato), è altrettanto vero che l'applicazione di una rotazione, quanto meno minima, tra i richiamati operatori qualificati e pertanto del tutto idonei al compito da affidare, rappresenta un'imprescindibile esigenza di salvaguardia dei principi di non discriminazione, concorrenzialità e buon andamento dell'azione amministrativa.

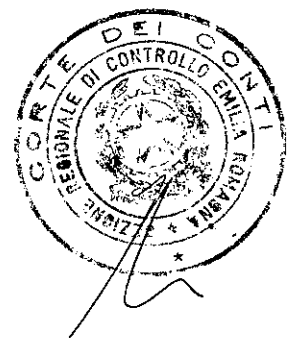
L'anomalia segnalata è da correggere ed assume particolare rilievo alla luce del pregresso storico dell'Ente che nell'annualità oggetto di esame, ovvero il 2015, ha attribuito direttamente patrocini legali quasi sempre allo stesso professionista, preconstituendogli pertanto, di fatto, un indebito vantaggio competitivo visto che tra i requisiti di ammissione alla procedura per l'iscrizione all'elenco è richiesta l'assunzione di un certo numero incarichi difensivi per enti sanitari³.

Inoltre, per i due conferimenti esterni di patrocinio specificamente esaminati⁴, non risulta formalizzato il previo accertamento dell'impossibilità di svolgere l'incarico all'interno dell'Ente.

In proposito si sottolinea che una normativa finalizzata a disciplinare la materia dovrebbe, tra l'altro, prevedere che l'affidamento degli incarichi di patrocinio avvenga, in via preferenziale, in favore degli avvocati interni all'Ente. Essa dovrebbe, inoltre, proceduralizzare l'accertamento, preliminare rispetto

³ Cfr. la "Relazione sul rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2016" CAP. 15 *Incarichi professionali esterni*; 15.3 *Incarichi conferiti*; 15.3.1 *Incarichi conferiti dalla Giunta Regionale pag. 303*, approvata con delibera n.110/2017/PARI del 14 luglio 2017.

⁴ Deliberazioni n.55 del 20/02/2015 e n.80 del 20/02/2015.



all'affidamento di ciascun incarico, dell'effettiva impossibilità, per i legali dipendenti dall'Ente, di assumere il patrocinio⁵. In mancanza di una disciplina specifica sarebbe stato comunque onere dell'Ausl dare riscontro formale del previo accertamento dell'impossibilità, da parte dei componenti dell'ufficio legale, a svolgere gli incarichi, allo scopo di evitare una possibile spesa inutile e, pertanto, un conseguente danno all'erario. Un accertamento di tale tipo sarebbe da considerarsi presupposto necessario per l'affidamento legittimo anche qualora si considerasse la scelta del libero professionista come a carattere fiduciario, ed è indispensabile anche alla luce della nuova configurazione di tali incarichi come appalti di servizi.

Tutela dei principi di imparzialità, parità di trattamento e trasparenza ex art.4 del d.lgs. n.50/2016

Anac declina i principi di cui all'art.4 del Codice dei contratti pubblici precisando che "l'effetto restrittivo della concorrenza derivante dalla limitazione temporale della presentazione delle istanze [di ammissione all'Elenco dei legali dell'Ente] dovrebbe essere temperato dalla riduzione del termine di validità dell'iscrizione, che potrebbe essere portata a un anno, in modo da rendere più frequenti le finestre temporali entro le quali i soggetti qualificati possono manifestare l'interesse all'iscrizione nell'elenco (60 giorni ogni anno e non 60 giorni ogni tre anni)" (deliberazione Anac n.1158/2016). In conformità l'Ausl non si è avvalsa della facoltà di proroga per un massimo di due anni prevista nell'avviso pubblico di cui alla deliberazione n.138 del 1 giugno 2016.

In proposito, peraltro, la Sezione rimarca la necessità di attenersi ai criteri operativi richiamati, espungendo dal nuovo avviso, in fase di approvazione, la facoltà dell'Azienda di prorogare, per un massimo di 24 mesi, la durata di validità dell'Elenco, altresì stabilendo un termine non inferiore a 60 giorni per la presentazione delle relative domande di ammissione.

Contraddittorietà della clausola del modello di contratto approvato nel 2013 dal Collegio Tecnico AVEC con il requisito della comprovata esperienza richiesta nella deliberazione n.138/2016 recante "Avviso pubblico inerente la formazione di un elenco di avvocati per l'affidamento di incarichi difensivi in applicazione dell'istituto contrattuale del patrocinio legale"

⁵ Cfr. la "Relazione sul rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2015", approvata con delibera n.66/2016/PARI del 7 luglio 2016.

Nell'esaminare il modello di contratto per l'affidamento a legali esterni di prestazioni di assistenza legale, approvato nel 2013 dal Collegio Tecnico AVEC, si riscontra una criticità al relativo punto 4, laddove viene precisato che **"Il Professionista può avvalersi, sotto la propria responsabilità, di sostituti e collaboratori per lo svolgimento della prestazione, nonché di domiciliatari, senza costi aggiuntivi"**.

La clausola, laddove non circoscrive l'attività di eventuali sostituti e collaboratori ad aspetti marginali della prestazione, si pone in contraddizione con uno dei criteri fissati per l'iscrizione nell'elenco degli avvocati dell'Ente, ovvero il possesso di una particolare e comprovata esperienza specifica (punto 6 dei requisiti di ammissione). Una siffatta causa rende, altresì, possibile il mancato rispetto di principi rilevanti nell'affidamento dei patrocini ad esterni, in particolare la procedura di comparazione effettuata sulla base del *curriculum vitae*⁶.

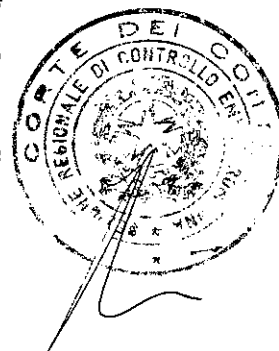
L'Ente ha, comunque, dichiarato che è in fase di approvazione un nuovo avviso pubblico per la formazione di un elenco di avvocati da utilizzarsi per l'affidamento di incarichi difensivi, lo schema di domanda (all.A) per la richiesta di iscrizione e l'atto relativo alle Condizioni Generali (all.B) che deve essere sottoscritto dal professionista e il cui rispetto costituisce *"condizione necessaria per il mantenimento nell'Elenco e il successivo conferimento di eventuali incarichi"*. In proposito, l'art.3 di questo ultimo atto, rubricato *"Accettazione dell'incarico e modalità di espletamento"* prevede che *"Il professionista si impegna a svolgere il mandato personalmente e in piena autonomia tecnico-organizzativa, garantendo la propria personale reperibilità sia nello svolgimento di incarichi conferiti dall'ente, sia nello svolgimento di incarichi conferiti da personale aziendale"*. La Sezione ribadisce che la richiamata *"autonomia tecnico-organizzativa"* non può implicare la facoltà di avvalersi di eventuali sostituti e collaboratori se non per aspetti marginali della prestazione, richiedendo una puntualizzazione in tal senso.

Per quanto sopra esposto, la Sezione

INVITA L'ENTE

ad assicurare il rispetto della normativa e dei principi per l'affidamento di incarichi legali;

⁶ Cfr. la "Relazione sul rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2016" CAP. 15 *Incarichi professionali esterni*; 15.3 *Incarichi conferiti*; 15.3.1.1 *Incarichi legali conferiti dalla Giunta Regionale pag. 305*, approvata con delibera n.110/2017/PARI del 14 luglio 2017.



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 Legale Rappresentante, nonché all'Organo di revisione;

che copia della presente deliberazione sia trasmessa alla Procura della Corte dei Conti per la Regione Emilia-Romagna, in relazione agli eventuali profili di danno erariale conseguenti all'affidamento diretto di incarichi di patrocinio legale, deliberati senza che vi sia stata una previa valutazione formalizzata in merito alla possibilità, da parte degli avvocati interni, di svolgere detti patrocini;

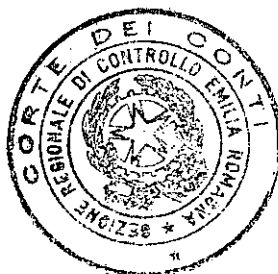
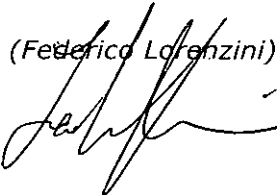
che la stessa sia pubblicata sul sito internet istituzionale della Corte dei Conti - banca dati del controllo;

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 16 gennaio 2018.

Il relatore
(Federico Lorenzini)



Il presidente

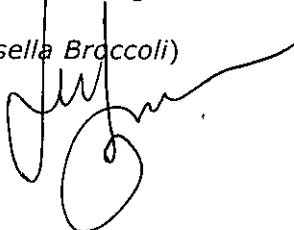
(Carlo Greco)



Depositata in segreteria il 16 gennaio 2018

Il direttore di segreteria

(Rossella Broccoli)



Si trasmette.

La segreteria