



Repubblica italiana

La Corte dei conti

Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo

composta dai Magistrati:

Stefano SIRAGUSA	Presidente
Giovanni GUIDA	Consigliere (relatore)
Ilio CICERI	Consigliere
Bruno LOMAZZI	Referendario
Matteo SANTUCCI	Referendario
Andrea Di RENZO	Referendario

nella Camera di consiglio del 25 gennaio 2023 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

visto l'articolo 100, secondo comma, della Costituzione;

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni ed integrazioni;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni ed integrazioni;

visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante approvazione del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (Tuel) e successive modificazioni ed integrazioni;

visto l'art. 7 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, come modificato e integrato dalla legge 18 giugno 2009 n. 69 e dal d. lgs. 25 maggio 2017 n. 75;

vista la legge 5 giugno 2003, n. 131 recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3";

visto l'art. 1, comma 173, legge 22 dicembre 2005, n. 266;

vista la legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 3, commi 54 e 57;

visto l'art. 46 del decreto-legge 25 giugno 2008 n. 112, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, l. 6 agosto 2008, n. 133;

visto l'art. 6 del decreto-legge 31 maggio 2010 n. 78 convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122;

visto il decreto-legge 31 maggio 2021 n. 77, recante "Governance del Piano nazionale di

rilancio e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure”, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 108 del 29 luglio 2021;

visto il decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80 recante *“Misure per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia”*, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 113 del 6 agosto 2021;

visto il *“Regolamento concernente l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti”* approvato con deliberazione delle Sezioni riunite del 16 giugno 2000, n. 14, e successive modificazioni ed integrazioni;

vista la deliberazione dell'11 febbraio 2022, n. 31/2022/INPR, con la quale la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ha approvato il Programma delle attività di controllo per l'anno 2022;

vista la nota del Comune di Cappelle sul Tavo (PE) del 19 gennaio 2023, acquisita in pari data al protocollo della Sezione con n. 185, con la quale si richiedeva il controllo di legittimità su un contratto di lavoro autonomo stipulato ai sensi dell'art. 7, comma 6, del D.lgs. 165 del 2001, ex art. 11, comma 2 del d.l. 30 aprile 2022, n. 36, convertito con modificazioni con la legge n. 79 del 29 giugno 2022;

vista la ripartizione tra i Magistrati delle funzioni di competenza della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, definita con decreto del Presidente del 9 novembre 2022, n. 7;

vista l'ordinanza del 24 gennaio 2023, n. 3/2023, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna Camera di consiglio;

udito il relatore, Consigliere Giovanni GUIDA;

FATTO e DIRITTO

1. Con nota del 19 gennaio 2023, acquisita agli atti di questa Sezione con protocollo n. 185, il **Comune di Cappelle sul Tavo** (PE) ha trasmesso gli atti relativi alla stipula di un contratto di lavoro autonomo della durata di anni 3, chiedendo un *“controllo di legittimità”* da parte di questa Sezione.

L'Ente congiuntamente alla nota ha trasmesso:

- la determinazione dirigenziale n. 463 del 23 novembre 2022 avente ad oggetto: *“Assunzione con contratto di lavoro autonomo ex art. 7, comma 6, del D.lgs. 165/2001 ai sensi dell'art. 11, comma 2) del Decreto Legge 30 aprile 2022, n. 36, convertito con modificazioni con la legge n. 79 del 29 giugno 2022, PNRR”*;
- il contratto stipulato il 30 novembre 2022 con l'esperto;
- il *curriculum vitae* dell'esperto;

- la dichiarazione di possesso dei requisiti tecnico - economici di cui al d.lgs. n. 56 del 2016 dell'esperto;
- la dichiarazione di regolarità contributiva, previdenziale ed assistenziale dell'esperto;
- copia del documento di riconoscimento dell'esperto;
- la dichiarazione sull'insussistenza di cause di inconferibilità e di incompatibilità di cui all'art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 39 del 2013.

2. In via preliminare occorre ricordare che il controllo preventivo di legittimità su atti ex art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001 è stato introdotto dall'art. 17, comma 30, del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, il quale attraverso il richiamo a norme precedenti, ha previsto la sottoposizione al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti di due ulteriori tipologie di atti, in aggiunta a quelle già tassativamente indicate nell'art. 3, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 :

1) atti e contratti di conferimento di incarichi individuali, mediante «contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa, ad esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria» (art. 7, comma 6, del decreto legislativo n. 165/2001), posti in essere da pubbliche amministrazioni;

2) atti e contratti concernenti incarichi di studio, consulenza e ricerca conferiti a soggetti estranei alle pubbliche amministrazioni (art. 1, comma 9, della legge n. 266/2005).

La Sezione centrale di controllo di legittimità su atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato, chiamata ad interpretare le norme contenute nei commi 30 e 30 *bis* dell'art. 17 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2009, n. 102, con deliberazione n. 20/2009/P ha statuito che tali disposizioni non risultano applicabili nei confronti degli enti locali territoriali e delle rispettive articolazioni.

3. Tuttavia, giova, altresì, ricordare che l'art. 1, comma 173, della legge n. 266 del 2005 prevede l'obbligo di trasmissione, alla competente Sezione regionale della Corte dei conti, per l'esercizio del controllo successivo sulla gestione, degli atti di spesa relativi a studi e incarichi di consulenza conferiti a soggetti estranei all'amministrazione, o per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza, o riguardanti indennità, compensi, retribuzioni o altre utilità comunque denominate, corrisposti per incarichi di consulenza, di importo superiore a 5.000,00 euro.

Gli atti da inviare alla Sezione in ottemperanza agli obblighi di legge sono da rinvenirsi esclusivamente tra quelli espressamente menzionati dal legislatore (commi 9 e 10 dell'art. 1 l. n. 266 del 2005), ossia *“le consulenze, gli studi, le ricerche, le spese per relazioni, rappresentanza, mostre, convegni, pubblicità”*, ivi compresi gli incarichi *“che prevedano spese finanziate da soggetti terzi”*; a tal proposito nella deliberazione n. 7/2011 delle Sezioni Riunite in sede di controllo si

osserva che tali incarichi, infatti, pur non rilevando ai fini dei limiti di spesa, restano comunque soggetti all'invio alla competente Sezione regionale di controllo, se di importo superiore ai cinquemila euro, *"al fine della verifica del rispetto degli ulteriori requisiti di legittimità dei conferimenti dei medesimi incarichi"*.

Il controllo espletato dalla Corte dei conti su tali atti non incide sulla loro efficacia, ma si sostanzia in un riesame di legalità e regolarità, finalizzato al confronto tra l'attività dell'amministrazione e i parametri normativi vigenti (fra cui, in particolare, l'art. 7 del d.lgs. n. 165/2001 e l'art. 110 del d.lgs. n. 267/2000) in un'ottica non più statica, ma dinamica, che, come sottolineato dalla Corte costituzionale, conduca all'adozione di effettive misure correttive da parte dell'ente (*ex multis* Corte costituzionale, sentenze n. 60 del 2013, n. 198 del 2012, n. 179 del 2007).

La norma cardine in materia di incarichi esterni e di consulenze è, come noto, l'art. 7, commi 5-bis, 6, 6-bis, 6-ter e 6-quater del d.lgs. n. 165/2001, che ne definisce i presupposti di legittimità. Il comma 5-bis dell'art. 7 del d. lgs. n. 165 del 2001, introdotto dal d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75, ha sancito il divieto per le amministrazioni pubbliche *"di stipulare contratti di collaborazione che si concretano in prestazioni di lavoro esclusivamente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione siano organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e ai luoghi di lavoro"*, comminando contestualmente la nullità di tali contratti e la responsabilità erariale e, se del caso, dirigenziale del funzionario stipulante.

Il successivo comma 6, dell'art. 7 del d.lgs. n. 165/2001, fermo restando quanto previsto dal comma 5-bis, individua i presupposti necessari per poter conferire incarichi individuali con contratto di lavoro autonomo:

- a) l'oggetto della prestazione deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente, ad obiettivi e progetti specifici e determinati e deve risultare coerente con le esigenze di funzionalità dell'amministrazione conferente;
- b) l'amministrazione deve avere preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno;
- c) la prestazione deve essere di natura temporanea e altamente qualificata (è possibile prescindere dal requisito della comprovata specializzazione universitaria solo nei casi espressamente previsti dalla normativa); non è ammesso il rinnovo; l'eventuale proroga dell'incarico originario è consentita, in via eccezionale, al solo fine di completare il progetto e per ritardi non imputabili al collaboratore, ferma restando la misura del compenso pattuito in sede di affidamento dell'incarico;
- d) devono essere preventivamente determinati durata, oggetto e compenso della collaborazione;

e) il conferimento degli incarichi deve avvenire mediante ricorso a procedure comparative, adeguatamente pubblicizzate;

f) per gli enti locali con popolazione superiore ai 5.000 abitanti è necessaria la valutazione del revisore o del collegio dei revisori dei conti (Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 231/2009/PAR del 14 maggio 2009; Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 506/2010/PAR del 23 aprile 2010).

Ai sensi del comma 6 -bis l'incarico deve essere conferito sulla base di procedure comparative. Solo in casi eccezionali e da motivare adeguatamente, in relazione a condizioni di carattere oggettivo, è possibile l'affidamento diretto, senza procedura comparativa.

Va evidenziato che non è considerato legittimo neppure procedere all'affidamento diretto in caso di esiguità del compenso da erogare, in quanto la disciplina degli incarichi di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 165/2001 non è assimilabile alle procedure previste dal codice degli appalti.

La giurisprudenza contabile ha ritenuto che, in via eccezionale, si possa procedere ad affidamento diretto unicamente in caso di procedura concorsuale andata deserta, unicità della prestazione sotto il profilo soggettivo, assoluta urgenza determinata dalla imprevedibile necessità della consulenza in relazione ad un termine prefissato o ad un evento eccezionale.

3. **Ciò posto, quanto** all'affidamento dell'incarico oggetto di esame, dagli atti trasmessi emerge che **l'Ente abbia correttamente applicato la procedura di cui all'art. 7, comma 6,** del d. lgs. n. 165/2001, avendo - a fronte dell'evidenziata impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili poiché non presenti figure professionali interne con i requisiti necessari e avendo l'unico dipendente in possesso dei requisiti comunicato espressamente di non voler partecipare alla procedura - pubblicato un avviso di selezione pubblica.

Da un'analisi del contratto stipulato per l'affidamento dell'incarico di lavoro autonomo risulta che: l'oggetto della prestazione concerne l'attuazione degli interventi ricadenti nel PNRR; l'incarico ha la durata di 36 mesi; il compenso lordo giornaliero è pari ad euro 300,00 per un importo annuo massimo di euro 38.366,23; la spesa relativa all'incarico è coperta dalla correlata entrata rinveniente dai fondi della Coesione europea e nazionale.

3.1 In secondo luogo, da un controllo sul sito istituzionale del Comune non risulta pubblicato il regolamento per l'affidamento degli incarichi a soggetti esterni e, inoltre, il regolamento sull'ordinamento generale degli uffici e dei servizi, espressamente richiamato nella determina dirigenziale di affidamento dell'incarico di lavoro autonomo, non contiene alcuna disposizione sui limiti, i criteri e le modalità per l'affidamento di incarichi di collaborazione autonoma. La responsabile del procedimento, sentita per le vie brevi, ha dichiarato che, da una prima ricognizione, non risulta approvato alcun regolamento per l'affidamento degli incarichi a soggetti esterni.

Giova, al riguardo, ricordare che, ai sensi del combinato disposto dei commi 56 e 57 dell'art. 3, della l. n. 244 del 2007:

- con il regolamento di cui all'articolo 89 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, sono fissati, in conformità a quanto stabilito dalle disposizioni vigenti, i limiti, i criteri e le modalità per l'affidamento di incarichi di collaborazione autonoma, che si applicano a tutte le tipologie di prestazioni;
- la violazione delle disposizioni regolamentari richiamate costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale;
- il limite massimo della spesa annua per incarichi di collaborazione è fissato nel bilancio preventivo degli enti territoriali;
- le disposizioni regolamentari sono trasmesse, per estratto, alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti entro trenta giorni dalla loro adozione.

Inoltre, come di recente rammentato da altra Sezione di questa Corte (del. n. 160/2020/REG; del. n. 3/2021/REG), l'art. 15 del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 prevede che le pubbliche amministrazioni pubblicano e aggiornano le seguenti informazioni relative ai titolari di incarichi di collaborazione o consulenza: *“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”*. La pubblicazione, che, a norma del comma 4 del medesimo art. 15, deve essere effettuata entro tre mesi dal conferimento dell'incarico e deve permanere per i tre anni successivi alla cessazione dell'incarico, è condizione per l'acquisizione dell'efficacia dell'atto e per la liquidazione dei relativi compensi (art. 15 co. 2). Inoltre, in caso di omessa pubblicazione, *“il pagamento del corrispettivo determina la responsabilità del dirigente che l'ha disposto, accertata all'esito del procedimento disciplinare, e comporta il pagamento di una sanzione pari alla somma corrisposta”* (art. 15 co. 3).

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo

PRENDE ATTO

della documentazione inerente l'*“Assunzione con contratto di lavoro autonomo ex art. 7, comma 6, del D.lgs. 165/2001 ai sensi dell'art. 11, comma 2) del Decreto Legge 30 aprile 2022, n. 36, convertito con modificazioni con la legge n. 79 del 29 giugno 2022, PNRR”*, compiuta dal Comune di Cappelle sul Tavo (PE), nonché della sostanziale regolarità dei relativi atti di conferimento;

ACCERTA

allo stato degli atti:

- la mancata pubblicazione del provvedimento di conferimento dell'incarico (completo della indicazione dell'incaricato, della ragione dell'incarico, del compenso, del curriculum e dell'indicazione della durata dell'incarico stesso) sul sito *web* dell'ente (art. 15, comma 4, del d. lgs. n. 33/2013: "la pubblicazione deve avvenire entro tre mesi dal conferimento dell'incarico e per i tre anni successivi alla cessazione dello stesso" e art. 46 del d. lgs. n. 33 citato);
- la mancata adozione e/o pubblicazione e trasmissione del regolamento per l'affidamento degli incarichi a soggetti esterni, di cui ai commi 56 e 57 dell'art. 3, della l. n. 244 del 2007;

INVITA

il Comune destinatario della presente deliberazione:

- a provvedere alla pubblicazione dell'atto di conferimento dell'incarico (completo della indicazione dell'incaricato, della ragione dell'incarico, del compenso, del curriculum e dell'indicazione della durata dell'incarico stesso) sul sito *web* dell'ente (ex art. 15, comma 4, del d. lgs. n. 33/2013 e art. 46 del d. lgs. n. 33 citato);
- alla trasmissione - entro il termine di 60 giorni dal ricevimento della presente deliberazione - del regolamento per l'affidamento degli incarichi a soggetti esterni e, in subordine, laddove non fosse stato emanato alcun regolamento per tali incarichi, all'adozione, ai sensi dell'art. 110, comma 6, del d. lgs. n. 267/2000, di un regolamento che disciplini il ricorso a collaborazioni esterne ad alto contenuto professionale "*per obiettivi determinati e con convenzioni a termine*";

DISPONE

- che, ai sensi dell'art. 3, commi 56 e 57, della legge 24 dicembre 2007, come sostituito dall'art. 46, comma 3, del d.l. n. 25 giugno 2008, n. 112, il Comune trasmetta il regolamento approvato entro il termine di 30 giorni dalla delibera di adozione;
- che, a cura della Segreteria, copia della presente deliberazione sia trasmessa al Sindaco e al Presidente del Consiglio del Comune di Cappelle sul Tavo (PE).

Si richiama l'obbligo di pubblicazione della presente deliberazione sul sito *internet* dell'Amministrazione comunale ai sensi dell'articolo 31 del d.lgs. n. 33 del 2013, come sostituito dall'articolo 27, comma 1, del d.lgs. n. 97 del 2016.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 25 gennaio 2023.

L'Estensore
Giovanni GUIDA
f.to digitalmente

Il Presidente
Stefano SIRAGUSA
f.to digitalmente

Depositata in Segreteria
Il Funzionario preposto al Servizio di supporto
Lorella GIAMMARIA