



CORTE DEI CONTI

Sezione regionale di controllo per il Piemonte

Deliberazione n. 73/2025/SRCPIE/REG

La Sezione regionale di controllo per il Piemonte, composta dai Magistrati:

| | | |
|----------|----------------------|------------------------|
| Dott. | Antonio ATTANASIO | Presidente |
| Dott.ssa | Laura ALESIANI | Primo Referendario |
| Dott. | Diego Maria POGGI | Primo Referendario |
| Dott. | Massimo BELLIN | Primo Referendario |
| Dott. | Paolo MARTA | Referendario |
| Dott.ssa | Maria DI VITA | Referendario |
| Dott. | Massimiliano CARNIA | Referendario |
| Dott. | Andrea CARAPELLUCCI | Referendario |
| Dott.ssa | Elisa MORO | Referendario |
| Dott.ssa | Lorena CHIACCHIERINI | Referendario- relatore |
| Dott.ssa | Gabriella DE STEFANO | Referendario |

Nella camera di consiglio del 6 maggio 2025

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

Vista la Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

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 il Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

Vista la Legge 21 marzo 1953, n. 161, contenente modificazioni al predetto Testo unico;

Visto il Decreto Legislativo 18 agosto 2000 n. 267, recante: "Testo unico delle leggi

sull'ordinamento degli Enti Locali";

Vista la Legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Visto il D. Lgs. 30 marzo 2001, n. 165;

Vista la Legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 3, commi da 54 a 57;

Visto l'art. 46 del D.L. 25 giugno 2008 n. 112, convertito dalla Legge 6 agosto 2008, n. 133;

Visto l'art. 6 del D.L. 31 maggio 2010 n. 78 convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010 n. 122 ss.mm.ii;

Vista la Legge 14 marzo 2013, n.33;

Visto l'art. 14 del D.L. 24 aprile 2014 n. 66 convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014 n. 89;

Visto il D. Lgs. 18 aprile 2016 n. 50, successivamente abrogato e sostituito dal D. Lgs 31 marzo 2023 n. 36;

Vista la deliberazione n. 14/2000 delle Sezioni riunite della Corte dei conti, adottata nell'adunanza del 16 giugno 2000, e ss.mm., concernente il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti;

Vista la deliberazione n. 10/2025/SRCPIE/INPR, Programma delle attività di controllo anno 2025;

Viste le deliberazioni nn. 362/2013/SRCPIE/INPR e 54/2021/SRCPIE/INPR, con le quali questa Sezione ha dettato una serie di precisazioni nella materia del conferimento degli incarichi di studio, ricerca e consulenza da parte delle pubbliche amministrazioni;

Visto il "Regolamento per il conferimento degli incarichi di collaborazione autonoma" approvato con deliberazione del Consiglio comunale del Comune di Mezzomerico n. 3 del 19/03/2025 recante limiti, modalità e criteri per l'affidamento di incarichi o consulenze a soggetti esterni all'amministrazione;

Vista l'ordinanza n. 21 del 18 aprile 2025, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna camera di consiglio;

Udito il relatore, Referendario dott.ssa Lorena Chiacchierini,

PREMESSO IN FATTO

Il Sindaco del Comune di Mezzomerico (NO), con nota prot. n. 1932 del giorno 8 aprile 2025, trasmetteva copia del nuovo "Regolamento per il conferimento di incarichi di collaborazione autonoma", approvato con deliberazione del Consiglio comunale n.3 del 19 marzo 2025.

Dalla disamina del testo sono emersi alcuni profili di non conformità alla Legge e perciò il Magistrato istruttore ha deferito la questione all'esame collegiale della Sezione.

IN DIRITTO

Ai sensi dell'art. 3, comma 56, della legge finanziaria per il 2008 (L. 24 dicembre 2007, n. 244), come sostituito dall'art. 46, comma 3, D.L. 25 giugno 2008, n. 112, gli enti locali, con il regolamento che disciplina l'ordinamento generale degli uffici e dei servizi, devono fissare limiti, modalità e criteri per l'affidamento di incarichi o consulenze.

Tali disposizioni regolamentari, ai sensi del successivo comma 57, devono essere trasmesse alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti entro trenta giorni dalla loro adozione.

Come evidenziato dalla costante giurisprudenza di questa Corte (sin dalla delibera n. 6/AUT/2008 della Sezione delle autonomie), tale invio è finalizzato all'espletamento delle funzioni di controllo assegnate alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti. Il controllo espletato non incide, nel caso specifico, sull'efficacia dell'atto, ma si sostanzia in un riesame di legalità e regolarità, finalizzato al confronto tra il regolamento adottato dall'ente 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 (sentenze nn. 228/2017, 39/2014, 60/2013 e 198/2012).

Quanto ai presupposti di legittimità del ricorso ad incarichi di collaborazione, studio, ricerca e consulenza, questi sono specificamente enucleati dall'art. 7 del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165 e ss.mm.ii, da ultimo quelle apportate dal D.lgs., n. 75/2017.

A seguito delle modifiche normative che hanno interessato la materia degli incarichi a personale esterno all'amministrazione, a norma dell'articolo 7 del D.lgs. n. 165/2001, nonché delle indicazioni promananti dalla giurisprudenza amministrativa e contabile, la scrivente Sezione ha emanato le delibere di indirizzo nn. 362/2013/SRCPIE/INPR e 54/2021/SRCPIE/INPR.

La linea interpretativa restrittiva in merito ai requisiti per il conferimento degli incarichi è, in generale, costante, in quanto, in un'ottica di contenimento dei costi e di valorizzazione delle risorse interne, le amministrazioni pubbliche devono svolgere le loro funzioni con la propria organizzazione e con il proprio personale e solo in casi eccezionali -e negli stretti limiti previsti dalla legge- possono ricorrere all'impiego di personale esterno.

A tal fine il comma 5-bis dell'art. 7 D.Lgs. 165/2001, 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.

L'entrata in vigore del suddetto divieto è stata peraltro ripetutamente posticipata, fino al 1°

luglio 2019 (ad opera dell'art. 1 co. 1131 lett. f) della legge 30 dicembre 2018, n. 145 che per ultima è intervenuta a modificare l'art. 22, comma 8, del D.Lgs. 25 maggio 2017, n. 75). Pertanto, solo fino al 30 giugno 2019 le amministrazioni pubbliche hanno potuto ricorrere a tale tipologia contrattuale, nel rispetto degli altri parametri normativi.

Inoltre, in linea generale va rammentato che il comma 6 dell'art 7 del D.Lgs. n. 165 del 2001, individua i presupposti necessari per poter conferire incarichi individuali con contratto di lavoro autonomo e precisamente:

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, deliberazioni n. 213/2009/PAR del 14 maggio 2009 e n. 506/2010/PAR del 23 aprile 2010).

La Sezione, pertanto, si sofferma sulle disposizioni che appaiono discostarsi in modo evidente dal dettato normativo e per le quali occorre che il Comune di Mezzomerico provveda ad adeguare il testo, in relazione al contenuto del menzionato art. 7 del D.Lgs. n. 165 del 2001, nelle parti oggetto di successiva illustrazione, in quanto non in linea con la disciplina di legge e con le interpretazioni ormai consolidate offerte dalla giurisprudenza.

1. Competenza all'adozione del Regolamento per l'affidamento di incarichi o consulenze

La competenza all'adozione del Regolamento per il conferimento degli incarichi esterni all'amministrazione appartiene alla Giunta comunale, ex art 48 comma 3 TUEL, e non al

Consiglio Comunale che ha competenza nelle ipotesi tassativamente indicate nell'art. 42 TUEL. Ai sensi dell'art. 3, comma 56, della legge finanziaria per il 2008 (L. 24 dicembre 2007, n. 244), come sostituito dall'art. 46, comma 3, D.L. 25 giugno 2008, n. 112, gli enti locali, con il regolamento che disciplina l'ordinamento generale degli uffici e dei servizi, devono fissare limiti, modalità e criteri per l'affidamento di incarichi o consulenze. Il Regolamento degli incarichi esterni all'amministrazione viene considerato una derivazione di quello che disciplina l'ordinamento generale degli uffici e dei servizi, ne consegue che la sua deliberazione sia di competenza della Giunta comunale.

2. Presupposti di conferimento dell'incarico

L'articolo 3, rubricato "PRESUPPOSTI DI CONFERIMENTO DELL'INCARICO", al comma 1, prevede testualmente: *"Per esigenze cui non possono far fronte con il personale in servizio, la Giunta comunale, con propria deliberazione, può conferire incarichi individuali ad esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria, in presenza dei seguenti presupposti di legittimità..."*

L'articolo 6, rubricato "CRITERI DI SELEZIONE", al comma 4, prevede testualmente: *"Il conferimento dell'incarico deve essere preceduto dalla determinazione a contrattare e deve essere regolato da apposito disciplinare di incarico"*.

Le suddette norme regolamentari non sono conformi alla disciplina di primo grado per i seguenti motivi.

Il Regolamento per il conferimento di incarichi di collaborazione autonoma in esame, infatti, attribuisce alla Giunta la facoltà di conferire incarichi con propria deliberazione (art. 3, comma 1), previa determinazione a contrattare (art. 6, comma 4).

Si rileva, quindi, un'anomala commistione tra le funzioni dell'organo politico, la Giunta in questo caso, e quelle afferenti alla dirigenza o in generale agli organi amministrativi dell'ente nell'esercizio di atti di c.d. amministrazione attiva loro spettanti.

Le predette norme regolamentari sembrano introdurre una non chiara delimitazione di competenze e funzioni tra gli organi politici e quelli di gestione dell'ente comunale. Il Collegio, pertanto, ritiene opportuna una riformulazione del disposto regolamentare più aderente alla distinzione tra atti di indirizzo politico ed atti di amministrazione, rispettosa delle funzioni attribuite agli organi comunali dal TUEL.

3. L'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili all'interno dell'ente

L'articolo 7, comma 6, del D.Lgs n. 165/2001 elenca i presupposti di legittimità per il conferimento di incarichi esterni.

In relazione alla suddetta norma, il Regolamento dell'ente presenta il seguente profilo di criticità. All'art. 3, comma 1, lett. b) prevede testualmente: " *occorre preliminarmente accertare in concreto l'inesistenza all'interno dell'Ente, della figura professionale idonea allo svolgimento delle prestazioni oggetto dell'incarico oppure, pur sussistendo tale figura, accertare l'impossibilità della stessa a garantire la prestazione nei tempi richiesti*". Nell'ultima parte dell'articolato ("*oppure, pur sussistendo tale figura, accertare l'impossibilità della stessa a garantire la prestazione nei tempi richiesti*") introduce proprio l'ipotesi vietata dalla norma ossia che, in presenza di idonee figure professionali interne, l'ente si avvalga, invece, di professionalità esterne.

Come è evidente, il disposto regolamentare si risolve in una sostanziale elusione dell'obbligo normativo. L'articolo in questione, infatti, introduce un inammissibile ampliamento teorico delle ipotesi in cui gli organi dell'ente sarebbero legittimati a ricorrere a prestazioni occasionali di esterni, prevedendo presupposti ulteriori rispetto a quelli previsti dalla legge (che prevede unicamente la previa accertata e motivata impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili all'interno dell'ente).

Ne consegue la necessità che il testo dell'articolo 3, comma 1, lett. b) del Regolamento risulti più aderente ai contenuti previsti dal comma 6 dell'articolo 7 del D.Lgs n. 165/2001, eliminando tale ultima parte dell'articolato.

4. Possibilità di derogare alla procedura comparativa per il conferimento di incarichi

L'articolo 7 del Regolamento, rubricato "AFFIDAMENTO DIRETTO", disciplina i casi in cui l'ente è autorizzato a conferire incarichi professionali in via diretta senza previo esperimento di procedure comparative, casistica che è stata più volte oggetto di pronunciamento da parte delle Sezioni regionali di controllo.

Il testo del Regolamento comunale sembra recepire gli arresti giurisprudenziali in materia, nel momento in cui compie un'elencazione tassativa delle ipotesi in cui non è richiesta la previa procedura comparativa pubblica. Occorre però svolgere alcune considerazioni.

L'esenzione prevista alla lettera "a) *quando a seguito di esperimento di precedente procedura comparativa, per qualsiasi motivo, l'individuazione dell'incaricato non abbia avuto luogo, purché non siano modificate le condizioni dell'iniziale proposta di incarico*"; non appare compatibile con la normativa primaria. La locuzione "per qualsiasi motivo" è troppo generica e si presta ad interpretazioni soggettive inaccettabili rispetto alla linea interpretativa restrittiva in merito al conferimento degli incarichi esterni. Le fattispecie in cui la giurisprudenza contabile ritiene legittimo un incarico con affidamento diretto, sono generalmente ricondotte a cause di impossibilità di carattere oggettivo, come ad esempio quando la previa procedura comparativa è andata deserta.

Seri dubbi di conformità alla normativa primaria sussistono anche per l'esenzione prevista alla lettera "b) *quando si tratti di attività complementari, non comprese nell'incarico principale già conferito, che per motivi sopravvenuti ne abbiano determinato la necessità per garantire il risultato finale complessivo. In tale caso l'attività complementare può essere affidata direttamente al prestatore di incarico principale a condizione che essa non possa essere separata da quella originaria a meno di non recare pregiudizio agli obiettivi o ai programmi perseguiti mediante l'incarico principale*".

La categoria delle "prestazioni complementari" non risulta prevista dal dettato dell'art. 7 del D.Lgs. n. 165/2001. La Legge, infatti, richiede che siano preventivamente determinate "durata, oggetto e compenso della collaborazione" e che perciò non siano ammissibili prestazioni ulteriori che esorbitino dall'oggetto originario. Inoltre, il testo dell'art. 7, comma 6 lettera c), oltre a esigere la temporaneità e l'alta qualificazione della prestazione, ne vieta il rinnovo, consentendo in via eccezionale la proroga dell'incarico originario "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".

Non risulta configurabile, quindi, una "prestazione complementare" a quella principale che autorizzi l'affidamento diretto in deroga alle regole di previa pubblicazione dell'avviso di selezione.

I motivi esposti portano a concludere che la categoria delle "attività complementari", così descritta nella norma regolamentare in commento – e atta a giustificare il regime di affidamento diretto puro e semplice- risulta sfornita di base legale (deliberazione n.25/2020/SRCPIE/REG).

Per quanto attiene alla previsione della lettera "d) *quando trattasi di incarichi relativi a programmi o progetti finanziati o cofinanziati da altre amministrazioni o enti pubblici o dall'unione europea, per la realizzazione dei quali siano stabilite tempistiche tali da non rendere possibile l'esperimento di procedure comparative*" essa non appare conforme alla normativa primaria.

Se da un lato può considerarsi comprensibile la preoccupazione dell'ente di non incorrere in ritardi nell'attuazione di programmi o progetti finanziati o cofinanziati da altri soggetti, ciò non può comunque costituire un generico motivo per evitare l'espletamento di procedure aperte e competitive di selezione dell'incaricato. La Sezione ha avuto già occasione di esprimersi in merito ad articolati regolamentari con simili disposizioni, puntualizzando che l'urgenza di attuare un programma finanziato o cofinanziato dall'UE non dovrebbe rendere lecita la violazione dei principi di libera concorrenza, che dei trattati istitutivi e sul funzionamento della UE costituiscono un riconosciuto caposaldo (deliberazione n. 17/2020/SRCPIE/REG). Sul punto la Sezione richiama l'orientamento generale della

giurisprudenza giuscontabile, a cui conferma la propria adesione, a mente della quale *“la partecipazione alla realizzazione di progetti quali quelli finanziati a livello europeo avviene nell’ambito di procedure che prevedono tempi di realizzazione non certo ristretti a tal punto da impedire finanche l’esperimento di procedure selettive improntate ad elementi di pubblicità essenziali”* (deliberazione 122/2014/SRCPIE/REG che sul punto cita e richiama i propri precedenti nn. 362/2013 e 61/2014).

L’esenzione di cui alla lett. *“e) nel caso in cui siano documentate ed attestate, dal Responsabile del Servizio competente, situazioni di particolare urgenza o gravità che non consentano l’espletamento della procedura comparativa”* potrebbe condurre ad una troppo ampia casistica non in linea con il dettato normativo. A tale proposito si ricorda il concetto enucleato dalla giurisprudenza contabile di *“particolare urgenza”* in base al quale essa deve essere *“connessa alla realizzazione dell’attività discendente dall’incarico”* (*ex plurimis*, deliberazione Sez.Contr. Lombardia n. 67/2012/IADC), inoltre la giurisprudenza consente deroghe nel caso di *“assoluta urgenza determinata dalla imprevedibile necessità della consulenza in relazione ad un termine prefissato o ad un evento eccezionale”*.

Ne consegue che l’ente dovrà riformulare le sopra indicate norme regolamentari in conformità alle già menzionate previsioni di Legge.

5. Esclusioni dall’applicazione del regolamento

L’art. 8, comma 1 lettera f) del Regolamento non è conforme alla Legge nella parte in cui dispone l’esclusione dalla applicazione delle disposizioni in esso previste delle prestazioni meramente occasionali che si esauriscono in una prestazione episodica che il collaboratore svolga in maniera saltuaria, purché il compenso sia di modica entità.

È infatti illegittima una generica esclusione della procedura comparativa che, prescindendo da circostanze particolari, si basi in modo generalizzato sul modico valore della prestazione o del compenso (in tal senso si sono espresse anche la Sezione regionale di controllo per la Lombardia con deliberazione n. 162/2010/REG e la Sezione regionale di controllo per la Calabria con deliberazione n. 36/2009/REG).

Appare, pertanto, non rispondente ai principi di massima partecipazione, concorrenza e trasparenza la parte della disposizione laddove si prevede la possibilità di conferire incarichi professionali in via diretta senza l’esperimento di procedure comparative, previamente rese pubbliche, e sulla base della sola occasionalità dell’incarico e/o della modica entità del compenso (deliberazioni n. 17/2020/SRCPIE/REG e n. 21/2025/SRCPIE/REG).

Deve, al contrario, riaffermarsi che la natura meramente occasionale della prestazione o la modica entità del compenso non possono giustificare una deroga alle ordinarie regole di pubblicità, trasparenza e parità di trattamento nell’assegnazione dell’incarico, in continuità

con l'orientamento già più volte espresso da questa Sezione; pertanto, anche in presenza di incarichi comportanti compensi particolarmente esigui (pur solo equiparabili ad una sorta di rimborso spese), non è consentito l'affidamento diretto in deroga alla regola della procedura selettiva.

La previsione regolamentare indicata, pertanto, andrà adeguatamente modificata.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Piemonte, nei termini e con le considerazioni esplicitate in motivazione

DICHIARA

Gli articoli 3 comma 1; 3 comma 1, lett. b); art. 7 lettere a), b), d), e); art. 8 comma 1, lett. f) del "*Regolamento per il conferimento di incarichi di collaborazione autonoma*" del Comune di Mezzomerico non conformi alla disciplina di legge, per quanto esposto in parte motiva e per l'effetto

INVITA

l'Amministrazione comunale di Mezzomerico ad adottare le conseguenti idonee misure correttive per conformare il proprio regolamento alla legge vigente, entro sessanta giorni dalla comunicazione della presente delibera, trasmettendo il nuovo testo regolamentare modificato ed approvato dalla Giunta comunale entro i successivi trenta giorni;

Conclusivamente

DISPONE

che la presente deliberazione sia trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione al Consiglio comunale nella persona del suo Presidente e al Sindaco del Comune di Mezzomerico, rammentando gli obblighi di pubblicazione della medesima nell'apposita sezione "Amministrazione trasparente" del proprio sito Internet istituzionale, ai sensi dell'art. 31 del D. Lgs. 14 marzo 2013, n. 33;

Così deliberato nella Camera di consiglio riunitasi in data 6 maggio 2025.

Il Relatore

Dott.ssa Lorena CHIACCHIERINI

Il Presidente

Dott. Antonio ATTANASIO

Depositato in Segreteria il **14 maggio 2025**

Il Funzionario Preposto

Margherita RAGONESE