Deliberazione n. **89/2025/VSG**

Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Marcovalerio Pozzato	Presidente
dott. Alberto Rigoni	Consigliere relatore
dott. Tiziano Tessaro	Consigliere
dott.ssa Ilaria Pais Greco	Primo Referendario
dott. Antonino Carlo	Referendario
dott. Massimo Galiero	Referendario
dott. Massimiliano Maitino	Referendario

Adunanza del 17 luglio 2025

Controllo ai sensi dell'art. 1, c. 173, della L. n. 266/2005 sugli atti di spesa relativi ad incarichi di consulenza conferiti dal

Comune di Bologna

Visto l'art. 100, c. 2, 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 L. 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

visto il D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267;

visto l'art. 7 del D. Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, come modificato e integrato dalla L. 18 giugno 2009, n. 69, e dal D. Lgs. 25 maggio 2017, n. 75;

vista la L. 5 giugno 2003, n. 131;

visto l'art. 1, c. 173, della L. 22 dicembre 2005, n. 266;

visto l'art. 3, c. 54, 55, 56 e 57, della L. 24 dicembre 2007, n. 244,

visto l'art. 46 del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni nella L. 6 agosto 2008, n. 133;

visto l'art. 6 del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni nella L. 30 luglio 2010, n. 122;

visto l'art. 57, c. 2, del D.L. 26 ottobre 2019, n. 124, convertito nella L. 19 dicembre 2019, n. 157;

visto il D. Lgs. 31 marzo 2023, n. 36, "Codice dei contratti pubblici", in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici;

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 medesime Sezioni Riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, da ultimo modificata con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 dell'11 giugno 2008;

vista la propria deliberazione n. 1341/2024/INPR con la quale la Sezione ha approvato il programma di lavoro per il 2025 che include, tra l'altro, l'attività di "*Controllo ex art. 1, c. 173, della L. n. 266/2005 sugli atti di spesa relativi a incarichi di consulenza pervenuti nel 2024";*

vista la richiesta istruttoria della Sezione (prot. n. SC_ER – 0000853 del 03/03/2025), integrativa della precedente richiesta di documentazione di cui alla nota istruttoria del 22/10/2024 (prot. n. prot. n. SC_ER – 0006128), inoltrata al comune di Bologna tramite la piattaforma Con.Te, e vista la relativa nota di risposta del 24 marzo 2025 inviata dal Comune sempre tramite la stessa piattaforma, (acquisita dalla Sezione con prot. n. SC_ER - 0001046 del 13/03/2025);

vista l'ordinanza presidenziale con la quale la Sezione è stata convocata per l'odierna la Camera di consiglio;

udito il relatore, Cons. Alberto Rigoni;

RITENUTO IN FATTO

1. Con propria deliberazione di adozione del programma di controllo dell'anno 2025 n. 1341/2024/INPR - adottata nell'adunanza del'11 dicembre 2024 - la Sezione ha previsto, tra l'altro, lo svolgimento del *"Controllo ai sensi dell'art. 1, c. 173, della L. n. 266/2005 sugli atti di spesa relativi a incarichi di consulenza conferiti dalle pubbliche amministrazioni dell'Emilia-Romagna e pervenuti alla Sezione nel 2024".*
La presente delibera verte sull'incarico affidato con determinazione dirigenziale repertorio n. DD/2024/10941 del 26 luglio 2024 (DD/PRO/2024/10689) a firma dei capi dipartimento, con cui il comune di Bologna ha affidato il "Servizio di redazione di uno studio unitario relativo alle aree esterne al nord del distretto Ex scalo Ravone per la promozione del distretto in un'ottica di connessione e completamento dell'intero ambito territoriale finanziato dall'Unione Europea" alla società Settanta7 srl nella persona dell'arch. **omissis**, per un importo netto di euro 115.896,30 (al netto degli oneri fiscali e previdenziali).

2. La Sezione ha condotto l'esame tramite una preliminare richiesta al comune di Bologna, con nota del 22 ottobre 2024 (prot. n. SC_ER – 00006128 del 22/10/2022), relativa all'invio di tutti gli atti di spesa inerenti agli incarichi di studio, consulenza o comunque denominati, compresi gli incarichi per servizi di architettura e ingegneria di importo superiore a 5.000,00 euro, assegnati dall'Amministrazione dal 1° gennaio 2024 alla data della ricezione della stessa richiesta, corredati da un prospetto in formato *Excel* riepilogativo degli importi superiori a 5.000,00 euro compresi di oneri riflessi (irap, iva, ecc), oltre a copia della regolamentazione adottata dall'Ente per l'affidamento di incarichi esterni.

A tale richiesta, il comune di Bologna in data 7 novembre 2024, tramite la piattaforma Con.Te (invio prot. n. 0006450 del 7/11/2024) ha dato riscontro mediante invio di un file Excel riportante tutti gli affidamenti effettuati nel periodo considerato (ossia dal 1° gennaio 2024 fino alla data del 22 ottobre 2024, di ricezione della richiesta), nonché con l'inoltro di copia del "regolamento sull'ordinamento generale degli uffici e servizi del Comune di Bologna", riportante anche norme relative al conferimento degli incarichi esterni, del quale tuttavia non si evince la data di emanazione.

3. All'esito dell'analisi dell'elenco degli affidamenti riportati dal Comune di Bologna, la Sezione, con nota del 27/02/2025, ha ritenuto opportuno procedere con un approfondimento istruttorio (con nota prot. n. 000853 del 03/03/2025) relativamente all'affidamento del sopra richiamato servizio.

Per la precisione, ai fini dell'approfondimento del controllo in corso, ad integrazione della documentazione già pervenuta tramite la piattaforma Con.Te, la Sezione ha chiesto l'invio della seguente ulteriore documentazione:

1. copia degli atti comprovanti il previo accertamento, da parte dell'Ente, dell'impossibilità oggettiva di utilizzare figure professionali interne per l'esecuzione della prestazione oggetto dell'incarico (citata con P.G. n. 453946/2024 nella determina di affidamento n. 522018/2024);
2. copia dei provvedimenti (deliberazioni/determinazioni) adottati relativamente alla programmazione annuale degli incarichi di consulenza e collaborazioni;
3. estratto dell'Avviso pubblicato sul sito dell'Amministrazione relativo alle manifestazioni di interesse per l'affidamento del servizio in oggetto;
4. numero del Codice Identificativo di Gara (CIG), oppure indicazione delle motivazioni per cui tale codice non è stato richiesto;

5. copia della documentazione inerente alla procedura di valutazione espletata, contenente esplicazione dei criteri seguiti per la scelta dell'operatore economico ritenuto più idoneo per il servizio in questione, nonché tutti i provvedimenti riguardanti l'affidamento del servizio in oggetto;
6. relazione sui criteri utilizzati per determinare la congruità del prezzo pattuito e liquidato a favore della società Settanta 7 S.r.l., nonché dei criteri seguiti per valutare la comprovata professionalità e i titoli idonei del professionista;
7. copia del contratto stipulato e debitamente sottoscritto dalla società Settanta7 S.r.l.;
8. eventuale relazione finale illustrativa dell'attività svolta resa da parte dell'operatore economico;
9. organigramma dell'Ufficio urbanistica ed edilizia con indicazione delle risorse umane assegnate, relative mansioni e professionalità.

4. Il Comune di Bologna, fornendo tempestivo riscontro con nota acquisita dalla Sezione il 13 marzo 2025 (prot. n. prot. n. SC_ER - 0001046 del 13/03/2025) tramite l'applicativo Con.Te, ha trasmesso nota di risposta firmata dal RUP del procedimento in oggetto, Ing. **omissis**, corredata da sei documenti allegati.
Più in dettaglio, nella nota di risposta, il RUP ha effettuato le seguenti precisazioni per ciascuno dei punti della nota istruttoria:

- 1) in relazione alla richiesta di cui al punto 1 della nota istruttoria, l'Ente ha inviato copia della lettera, datata 4 luglio 2024, formulata dal capo dipartimento Lavori pubblici, Verde e mobilità e indirizzata a tutti gli altri capi dipartimento, con cui era richiesta l'effettuazione di una ricognizione, con scadenza 12 luglio 2024, per verificare la presenza di figure professionali qualificate, in possesso dei requisiti previsti dalle normative vigenti, disponibili allo svolgimento delle prestazioni connesse al servizio in oggetto; nella stessa era espressamente previsto che la mancata risposta sarebbe stata considerata come esito negativo della verifica, presupposto per poter dar seguito all'affidamento all'esterno;
- 2) in merito al punto 2 della nota istruttoria, l'Ente ha risposto*:" L'inserimento nella programmazione consiliare di cui all'art. 3 c. 55 della Legge 244/007, è previsto per incarichi di studio, ricerca e consulenza. Nel caso specifico si tratta invece di servizi di ingegneria e architettura, pertanto, ai sensi dell'art. 37 comma 3 del D. Lgs. 36/2003 sono inseriti nel programma triennale di acquisti di beni e servizi nel caso di importo stimato pari o superiore alla soglia di cui all'art. 50, comma 1, lettera b). L'affidamento oggetto della*

richiesta è di importo inferiore, pertanto, non inserito nella suddetta programmazione";

- 3) circa il punto 3, l'Ente ha risposto che "*L'art. 50 comma 1 lett. b) del D. Lgs. 36/2023 prevede l'affidamento diretto dei servizi e forniture, ivi compresi i servizi di ingegneria e architettura, di importo inferiore a 140.000,00, anche senza consultazione di più operatori economici, assicurando che siano scelti soggetti in possesso di documentate esperienze pregresse idonee all'esecuzione delle prestazioni contrattuali, anche individuati tra gli iscritti in elenchi o albi istituiti dalla stazione appaltante; si è pertanto proceduto ad affidamento diretto, senza alcuna procedura concorrenziale";*
- 4) è stato specificato che il CIG della procedura in oggetto corrisponde al numero B1FB40E62D;
- 5) circa il punto 5 è stato risposto che "*La Società Settanta 7 S.r.l. è progettista incaricata dall'Operatore Economico OPERAZIONE S.r.l. (Mandataria) che si è aggiudicato l'ACCORDO QUADRO 1 indetto da INVITALIA e relativo all'attuazione dell'intervento finanziato con i Fondi dell'Unione Europea PNRR oggi PUI NAZIONALI. I progettisti hanno elaborato il progetto definitivo per ottenere una visione completa ed unitaria dell'intero ambito in cui si inserisce l'intervento in una ottica di connessione e completamento che comprenda la definizione di funzioni e involucri edilizi coerenti con le funzioni ed attività del Distretto Ex Scalo Ravone";*
- 6) sui criteri utilizzati per determinare la congruità del prezzo liquidato a favore della società Settanta 7 s.r.l., il comune ha precisato di aver fatto riferimento alle "*modalità determinate dall'allegato al Codice dei Contratti n. I.13, mediante utilizzazione del quadro tariffario di cui alla tabella Z-2 del decreto del Ministro della Giustizia 17 giugno 2016, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 174 del 27 luglio 2016";*
- 7) ha allegato il contratto stipulato con scrittura privata (rep. N. 9247/2024 del 31/07/2024);
- 8) alla richiesta di invio della relazione finale, l'Ente ha precisato che "*per sopravvenuti impegni ed urgenze legate alle scadenze degli interventi finanziati con i fondi europei (PNRR) il servizio non è stato ancora avviato";*
- 9) è stato infine inviato l'organigramma dell'Ufficio Urbanistica ed edilizia da cui si evince che sono impiegate n. 100 unità di personale con qualifiche varie, di cui N. 12 architetti, N. 10 ingegneri e N. 19 unità di personale in

possesso di laurea in ingegneria e in architettura (di cui 5 cessati tra il 2024 e il 2025).

5. Dall'esame degli atti e della documentazione pervenuta risulta che il Comune di Bologna, con determinazione n. 10941 del 26 luglio 2024 (DD/PRO/2024/10689) ha affidato il "servizio di redazione di uno studio unitario relativo alle aree esterne al nord del distretto Ex scalo Ravone per la promozione del distretto in un'ottica di connessione e completamento dell'intero ambito territoriale finanziato dall'Unione Europea" alla società Settanta 7 S.r.l., nella persona dell'arch. **omissis**, per un importo netto di 115-896,30 euro esclusi oneri previdenziali e fiscali e conseguentemente per un importo di spesa complessivo di 147.049,22 euro. Nella richiamata determina di affidamento, **è riportato testualmente che:**

- **"***Verificata l'impossibilità oggettiva di poter utilizzare le risorse umane disponibili al proprio interno in esito alla verifica effettuata con P.G. n. 453946/2024 con esito negativo, come da documentazione allegata in atti al presente provvedimento;*
- *la Responsabile Unico del Progetto (RUP), ing.* ***omissis****, ha verificato preliminarmente che, allo stato attuale, non sono attive convenzioni stipulate dalla CONSIP ai sensi dell'Art. 26 comma 1 della Legge 488/99 e ss.mm.ii., nè convenzioni INTERCENT-ER ai sensi dell'Art. 1 commi 449 e 456 della Legge 296/06 e ss.mm.ii. per i beni di cui trattasi;*
- ***pertanto, la Responsabile Unica del Progetto (RUP) ritiene quindi necessario conferire un incarico ad un professionista esterno per lo svolgimento del servizio di redazione di uno studio unitario relativo alle aree esterne a nord del distretto Ex Scalo Ravone*** [1]*per la promozione del distretto in una ottica di connessione e completamento dell'intero ambito territoriale finanziato dall'unione Europea – Nextgenerationeu M5 C2 Investimento 2.2 "Piani Integrati Rete Metropolitana per la Conoscenza: La Grande Bologna"- Ex Scalo Ravone;*

Il contratto per l'affidamento del servizio risulta stipulato in data 31 luglio 2024 tra il Comune di Bologna, nella persona dell'Ing. **omissis**, capo dipartimento Lavori pubblici, verde e mobilità e la società Settanta 7 S.r.l., nella persona dell'arch. Elena Rionda, rappresentante legale della società; nella determina di affidamento è indicato come professionista responsabile delle prestazioni di cui trattasi l'arch. **omissis**.

[1] Pag. 5 della DD/PRO/2024/10689

6. Preliminarmente all'esposizione degli esiti del controllo svolto, deve premettersi, in generale, che, in materia di incarichi conferiti ad esterni, spetta alle Sezioni regionali una duplice forma di controllo: oltre al controllo sulla gestione relativo ai singoli atti, anche il controllo sui regolamenti emanati dagli enti locali per il conferimento di incarichi a soggetti esterni alla pubblica amministrazione.

L'attività di verifica intestata alla Sezione regionale si inquadra espressamente nell'ambito delle funzioni attribuite alla Corte dei conti, in particolare, dall'art. 7, c. 7, della L. 5 giugno 2003, n. 131, che conferisce alle Sezioni regionali la verifica, nel rispetto della natura collaborativa del controllo sulla gestione, del perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi statali o regionali, secondo la rispettiva competenza, di principio o di programma nonché della sana gestione finanziaria degli enti locali e del funzionamento dei controlli interni. Gli esiti delle verifiche sono riferiti esclusivamente ai Consigli degli enti interessati.

Un primo tipo di controllo concerne, quindi, i regolamenti degli enti locali per il conferimento di incarichi a soggetti estranei alla pubblica amministrazione, il cui invio alla Sezione regionale è stabilito entro 30 giorni dalla loro adozione ai sensi dell'art. 3, c. 56 e 57, L. n. 244/2007, come sostituito dall'art. 46, c. 3, del D.L. n. 25 giugno 2008, n. 112.

Nelle more dell'espletamento di tale controllo, il regolamento spiega, comunque, i propri effetti. La Sezione delle autonomie della Corte dei conti, con deliberazione n. 6/AUT/2008 del 14 marzo 2008, muovendo infatti dal presupposto che "funzione tipica delle Sezioni regionali della Corte dei conti rispetto agli enti locali è l'esercizio di un controllo di natura «collaborativa», ha sottolineato che l'efficacia delle disposizioni regolamentari non è subordinata al loro esame da parte della Corte dei conti; deve, quindi, escludersi l'effetto tipico del controllo preventivo di legittimità, integrativo dell'efficacia dell'atto (che sarebbe comunque incompatibile con la riforma del Titolo V della Costituzione). Nondimeno, la trasmissione dei regolamenti deve ritenersi strumentale al loro esame e a un controllo della Corte dei conti ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, in una prospettiva non più statica ma dinamica, volta a finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo all'adozione di effettive misure correttive da parte degli enti locali; a parametro delle disposizioni regolamentari vanno assunti i limiti normativi di settore e, in particolare, l'art. 7 del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, e l'art. 110 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, che, positivizzando principi affermati da una giurisprudenza ormai univoca, costituiscono regole di organizzazione che trovano fondamento in principi costituzionali.

Il descritto obbligo di trasmissione, in forza del riferimento esplicito operato dall'art. 3, c. 56, della L. n. 244/2007 al regolamento di cui all'art. 89 del Testo Unico sull'ordinamento degli enti locali, è previsto unicamente a carico di questi ultimi; tuttavia, per consolidata giurisprudenza della Corte, ciò non preclude il controllo sui regolamenti adottati da enti e amministrazioni diverse da quelle degli enti locali (Sez. contr. Emilia - Romagna, del. n. 122/2015/PARI; Sez. contr. Piemonte, del. n. 55/2021).

Un secondo tipo di controllo concerne, invece, gli atti puntuali di spesa relativi a studi e incarichi di consulenza, accomunati, ai fini dell'obbligatorio invio alla Corte, a quelli in materia di relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza (ai sensi dell'art. 1, c. 173, della L. 23 dicembre 2005, n. 266, infatti, "gli atti di spesa relativi ai c. 9, 10, 56 e 57 di importo superiore a 5.000 euro devono essere trasmessi alla competente sezione della Corte dei conti per l'esercizio del controllo successivo sulla gestione").

6.1 Va ricordato che questa Sezione regionale di controllo è più volte intervenuta sulla materia degli incarichi esterni (nel cui *genus* si inseriscono gli atti di consulenza), dapprima, con deliberazione n. 241/2021/INPR del 16 novembre 2021, dettando *"Linee guida riguardanti incarichi di collaborazione, consulenza, studio e ricerca, ai fini dell'adempimento di cui all'art. 1, c. 173 della L. n. 266/2005",* i cui contenuti integralmente si richiamano; successivamente, con deliberazione n. 135/2024/INPR dell'11 dicembre 2024, di ulteriore specificazione delle "*Linee guida riguardanti incarichi di collaborazione, consulenza, studio e ricerca, ai fini dell'adempimento di cui all'art. 1, c. 173 della L. n. 266/2005",* i cui contenuti, a loro volta, integralmente si richiamano.

Con le citate delibere si è inteso fornire alle pubbliche amministrazioni una rilettura complessiva della disciplina in argomento, in un'ottica collaborativa e a fronte di una materia in continua evoluzione (l'art. 1, c. 173, è infatti norma vigente ma datata, la cui lettura esige costante raffronto interpretativo con il panorama normativo e giurisprudenziale *medio tempore* intervenuto).

La Sezione, nel dettare linee guida, ha fornito chiarimenti agli enti, specie con riguardo alla distinzione tra incarichi esterni e appalti di servizi da un lato e incarichi esterni e rapporto di pubblico impiego dall'altro.

6.2 Inoltre, nella richiamata delibera n. 135/2024, questa Sezione ricordava che "*per principio generale dell'ordinamento, le Pubbliche Amministrazioni devono far fronte alle ordinarie competenze istituzionali col migliore e più produttivo impiego delle risorse umane e professionali di cui dispongono: prima del conferimento dell'incarico, la cui prestazione deve avere un oggetto definito, circoscritto e*

determinato, l'amministrazione deve avere accertato l'oggettiva impossibilità di utilizzare le risorse umane disponibili al proprio interno (cfr. Corte dei conti, Sezione centrale di controllo dii legittimità, deliberazione n. 13/2013 "l'amministrazione deve previamente accertare l'impossibilità oggettiva di utilizzare le proprie risorse umane, impossibilità connotata da un carattere qualitativo e non quantitativo, nel senso che le professionalità che occorrono non devono essere soggettivamente indisponibili, ma oggettivamente non rinvenibili all'interno dell'amministrazione"). Non integra i presupposti dell'articolo 7, comma 6, la circostanza che le risorse presenti siano già impegnate a tempo pieno: l'incarico, infatti, deve rispondere ad esigenze di natura eccezionale e straordinaria, oggettivamente non sopperibili dalle professionalità interne, non già ad esigenze ordinarie e permanenti, seppur urgenti per mancata, erronea o tardiva valutazione o programmazione dei fabbisogni di personale; inoltre, il conferimento deve essere adeguatamente motivato, nel senso che l'ente è tenuto a dimostrare, con congrua ed esaustiva motivazione, l'effettiva impossibilità di utilizzo del personale dipendente (cfr. Corte dei conti, Sezione controllo Molise, deliberazione n. 67/2024)."

Nella stessa delibera, sempre in merito all'accertata impossibilità oggettiva di poter utilizzare le risorse umane disponibili al proprio interno, [2] era stato precisato che la carenza di personale è da intendersi come oggettivamente (e non soggetivamente) non disponibile in quanto: *"Non integra i presupposti dell'art. 7, comma 6, la circostanza che le risorse presenti siano già impegnate a tempo pieno: l'incarico, infatti, deve rispondere ad esigenze di natura eccezionale e straordinaria, oggettivamente non sopperibili dalle professionalità interne, non già ad esigenze ordinarie e permanenti, seppur rese urgenti da mancata, errata o tardiva valutazione e/o programmazione dei fabbisogni di personale".*

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Normativa e indirizzi giurisprudenziali

Preliminarmente va chiarito che la differenza tra un appalto pubblico di servizi e un incarico professionale, di cui all'art. 7 c. 6 del D.Lgs. 165/2001, risiede nella causa contrattuale, avendo riguardo al fatto che il primo rientra nello schema dell'appalto (definito all'art. 1655 del c.c.) mentre il conferimento di incarico professionale rientra nei contratti di prestazione d'opera intellettuale (disciplinato dall'art. 2222 e ss. del c.c.). In particolare, mentre l'incarico professionale è caratterizzato principalmente

[2] Paragrafo 1.2.2 della delibera 135/2024/INPRR

dalla prestazione di natura personale, l'appalto ha per oggetto una attività di tipo imprenditoriale, comprendente l'organizzazione dei mezzi e l'assunzione dei rischi di gestione da parte dell'appaltatore.

1.2 Come già ampiamente argomentato da questa Sezione con la precedente delibera 134/2024/INPRR, si ritiene fondamentale individuare la distinzione tra appalto di servizi di tipo intellettuale (ad esempio servizi di architettura e di ingegneria) e incarico professionale di consulenza, studio o ricerca. Il primo è disciplinato dal Codice dei contratti pubblici, D.Lgs. n. 36/2023, mentre il secondo afferisce all'art. 7 c. 6 e seguenti del D.Lgs. n.165/2001. La norma di cui all'art. 7, c. 6, del D. Lgs. n. 165/2001 prevede che il contratto che segue alla determinazione dirigenziale di incarico abbia la forma di un contratto di lavoro autonomo (o di opera intellettuale), in cui rilevano, per l'appunto, l'autonomia del prestatore d'opera e *l'intuitu personae*, con conseguente infungibilità della prestazione.

Ai fini che qui rilevano, va richiamato in questa particolare sede il quadro di riferimento, per gli incarichi professionali, definito dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti nella delibera n. 6/2005 che ha distinto:

a) gli incarichi di studio, da individuarsi con riferimento ai parametri indicati dall'art. 5, d.P.R. n. 338/1994, si caratterizzano per la consegna, da parte dell'incaricato, dei "risultati dello studio e le soluzioni ai problemi sottoposti entro il termine stabilito nella lettera di incarico (…) I risultati dell'incarico devono essere accompagnati da una relazione illustrativa dell'attività svolta e del prodotto finale della stessa";

b) le consulenze vere e proprie, sono da intendersi come richieste di pareri ad esperti e con esse l'amministrazione intende acquisire un giudizio finale idoneo ad orientare l'azione dei propri organi;

c) gli incarichi di ricerca, i quali si caratterizzano per la preventiva definizione del programma da parte dell'amministrazione affidante l'incarico e sono la raccolta organica di materiale che consente agli organi dell'amministrazione di reperire contenuti di conoscenza utili per la realizzazione di finalità istituzionali. Essa deve concretizzarsi in un esito ben definito, ossia, in una relazione scritta che evidenzi la raccolta delle fonti reperite, ne fornisca la sistemazione organica e riassuma le conclusioni dell'incaricato.

In definitiva, è orientamento prevalente che il contenuto delle tre descritte categorie coincida e concretizzi un contratto di prestazione d'opera intellettuale (artt. 2229-2238 del c.c.), riconducibile alla *locatio operis*, in cui assume carattere centrale la personalità della prestazione resa dall'esecutore.

Cosicché appare chiaro che la nozione appena descritta resta concettualmente distinta dalla nozione di appalto di servizi; gli incarichi di consulenza, studio o ricerca

forniscono all'Ente un cosiddetto contributo conoscitivo qualificato che orienta con autorevolezza l'azione, senza tuttavia vincolarla in quanto l'amministrazione pubblica può sempre discostarsi dalle indicazioni ricevute. La prestazione oggetto di un contratto di appalto, invece, coincide con un servizio che l'amministrazione recepisce senza discostarsene.

In tale analisi, si evidenzia come entrambe le fattispecie contrattuali possono sovrapporsi nella pratica poiché hanno in comune l'esecuzione di opere o di servizi.

In linea generale, ai fini della distinzione delle due figure, giova adottare due criteri: oggettivo (natura della prestazione) e soggettivo (soggetto giuridico destinatario della prestazione).

La consulenza è assimilata al contratto d'opera intellettuale, artistica o artigiana, disciplinato dagli artt. 2222 e seguenti del c.c., che è considerato una *species del genus* contratto di lavoro. Tale tipo negoziale ricomprende l'esecuzione di una prestazione frutto dell'elaborazione concettuale e professionale di un soggetto competente nello specifico settore di riferimento, senza vincolo di subordinazione e in condizioni di assoluta indipendenza. Nel contratto d'opera la prestazione richiesta può assumere tanto i connotati di un'obbligazione di mezzi (ad es. un parere, una valutazione o una stima peritale), quanto i caratteri dell'obbligazione di risultato (ad es. la realizzazione di uno spartito musicale, o di un'opera artistica di particolare pregio).

Nel contratto di appalto, l'esecutore si obbliga nei confronti del committente al compimento di un'opera o di un servizio verso un corrispettivo in danaro, con organizzazione dei mezzi necessari (di tipo imprenditoriale) e con assunzione in proprio del rischio di esecuzione della prestazione (art. 1655 c.c.).

Nell'appalto, oggetto della prestazione non potrà mai essere un'obbligazione di mezzi, ma sempre di risultato (Cfr. Consiglio di Stato, V sezione sent. n. 8/2009).

Il confine fra contratto d'opera intellettuale e contratto d'appalto è individuabile in base al carattere intellettuale delle prestazioni oggetto del primo e in base al carattere imprenditoriale del soggetto esecutore del secondo. L'appalto di servizi, pur presentando elementi di affinità con il contratto d'opera, rispetto al quale ha in comune almeno il requisito dell'autonomia rispetto al committente, si differenzia da quest'ultimo in ordine al profilo organizzatorio, atteso che l'appaltatore esegue la prestazione con organizzazione dei mezzi necessari e con gestione a proprio rischio, rivestendo normalmente la qualità di imprenditore (cfr. Sez. Lombardia, delib. n. 178/2014).

Resta sempre nell'ambito della discrezionalità dell'amministrazione la scelta tra incarico professionale di consulenza e appalto, ma tale scelta non dovrà essere

elusiva degli intenti di riduzione di spesa perseguiti né della severa disciplina di cui all'art. 7, cc. 6 e 6-bis.

Pertanto, il mero *nomen iuris* utilizzato dall'ente conferente, non vale di per sé a ricomprendere nell'una o nell'altra categoria un determinato provvedimento, dovendo darsi prevalenza al comportamento complessivo delle parti e al concreto contenuto dell'atto. È pacifico constatare come appalti e concessioni di servizi non rientrino nella nozione di "incarichi di collaborazione, consulenza, studio e ricerca".

Ai fini della migliore distinzione tra "appalti e concessioni di servizi" e "incarichi di collaborazione, consulenza, studio e ricerca", si fa esplicito riferimento al principio teleologico in base al quale nella prima categoria (ossia "appalti e concessioni di servizi") rientrano quelle procedure che racchiudono *in nuce* la propria finalità, la quale trova compimento (e termine) nell'assegnazione dell'appalto e/o della concessione, mentre per quanto attiene la seconda categoria ("incarichi di collaborazione, consulenza, studio e ricerca"), questa richiede un ulteriore passaggio, consistente nell'adozione di un ulteriore atto da parte dell'ente conferente. In effetti, la ratio di tali incarichi è quella di fornire all'Amministrazione un apporto conoscitivo qualificato, al fine orientare (ma non vincolare) l'azione amministrativa.

Nel caso di specie, dalla determina di assegnazione si evince che l'incarico di studio è stato conferito alla società, con indicazione nominativa del professionista incaricato, individuato nella persona dell'architetto **omissis**.

Pertanto, va fugato ogni dubbio circa la riconducibilità dell'atto esaminato sotto la disciplina dell'art. 7, c. 6, del D.Lgs. 165/2001, ritenendosi l'atto sottoposto al controllo più propriamente rientrante nella categoria del "**contratto di lavoro autonomo di natura occasionale",** che si esaurisce nel compimento di un'opera o di un servizio destinato a non ripetersi nel tempo, e pertanto quale incarico esterno ai sensi della citata norma piuttosto che un contratto rientrante nell'alveo del codice dei contratti pubblici.

2. Presupposti per l'affidamento dell'incarico

Individuata l'esatta natura del contratto in esame e ricondotto l'incarico sotto la disciplina di cui all'art. 7, c. 6, del D. Lgs. 165/2001, occorre verificare la sussistenza dei presupposti legittimanti.

L'art. 7 del D.Lgs. n. 165/2001, c. 6 e 6-bis, stabilisce che:

"6. Fermo restando quanto previsto dal c. 5-bis, per specifiche esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio, le amministrazioni pubbliche possono

conferire esclusivamente incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, ad esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria, in presenza dei seguenti presupposti di legittimità:

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; 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.

Si prescinde dal requisito della comprovata specializzazione universitaria in caso di stipulazione di contratti di collaborazione per attività che debbano essere svolte da professionisti iscritti in ordini o albi o con soggetti che operino nel campo dell'arte, dello spettacolo, dei mestieri artigianali o dell'attività informatica nonché a supporto dell'attività didattica e di ricerca, per i servizi di orientamento, compreso il collocamento, e di certificazione dei contratti di lavoro di cui al decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, purché senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, ferma restando la necessità di accertare la maturata esperienza nel settore.

Il ricorso ai contratti di cui al presente comma per lo svolgimento di funzioni ordinarie o l'utilizzo dei soggetti incaricati ai sensi del medesimo comma come lavoratori subordinati è causa di responsabilità amministrativa per il dirigente che ha stipulato i contratti. Il secondo periodo dell'articolo 1, comma 9, del decreto-legge 12 luglio 2004, n. 168 convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2004, n. 191, è soppresso. Si applicano le disposizioni previste dall'articolo 36, c. 3, del presente decreto e, in caso di violazione delle disposizioni di cui al presente comma, fermo restando il divieto di costituzione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato, si applica quanto previsto dal citato articolo 36, comma 5-quater.

6-bis. "Le amministrazioni pubbliche disciplinano e rendono pubbliche, secondo i propri ordinamenti, procedure comparative per il conferimento degli incarichi di collaborazione"

3. Assenza del requisito dell'impossibilità oggettiva di utilizzare personale interno

Nella richiamata delibera n. 135/2024, questa Sezione ricordava che "*per principio generale dell'ordinamento, le Pubbliche Amministrazioni devono far fronte alle ordinarie competenze istituzionali col migliore e più produttivo impiego delle risorse umane e professionali di cui dispongono: prima del conferimento dell'incarico, la cui prestazione deve avere un oggetto definito, circoscritto e determinato, l'amministrazione deve avere accertato l'oggettiva impossibilità di utilizzare le risorse umane disponibili al proprio interno (cfr. Corte dei conti, Sezione centrale di controllo di legittimità, deliberazione n. 13/2013 "l'amministrazione deve previamente accertare l'impossibilità oggettiva di utilizzare le proprie risorse umane, impossibilità connotata da un carattere qualitativo e non quantitativo, nel senso che le professionalità che occorrono non devono essere soggettivamente indisponibili, ma oggettivamente non rinvenibili all'interno dell'amministrazione"). Non integra i presupposti dell'articolo 7, comma 6, la circostanza che le risorse presenti siano già impegnate a tempo pieno: l'incarico, infatti, deve rispondere ad esigenze di natura eccezionale e straordinaria, oggettivamente non sopperibili dalle professionalità interne, non già ad esigenze ordinarie e permanenti, seppur urgenti per mancata, erronea o tardiva valutazione o programmazione dei fabbisogni di personale; inoltre, il conferimento deve essere adeguatamente motivato, nel senso che l'ente è tenuto a dimostrare, con congrua ed esaustiva motivazione, l'effettiva impossibilità di utilizzo del personale dipendente (cfr. Corte dei conti, Sezione controllo Molise, deliberazione n. 67/2024)".*

Peraltro, quello dell'autosufficienza organizzativa è principio immanente all'ordinamento e comporta che il ricorso a professionalità esterne per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente, tanto nel caso di conferimenti di incarichi quanto nel caso di ricorso all'appalto di servizi, debba essere considerata un'*extrema ratio*, cui ricorrere solo in casi eccezionali.

La verifica in concreto, come già ribadito da questa Sezione (con precedente delibera n. 62/2025/VSG) non può sostanziarsi semplicemente nell'invio di una nota ai capi area e dipartimento, ai Direttori di settore e ai Direttori di quartiere del Comune di Bologna (v. nota del 4.07.2024 del capo dipartimento Lavori pubblici, verde e mobilità, Ing. ***omissis***) con la quale "*si richiede di effettuare una ricognizione all'interno dei rispettivi uffici per verificare la presenza di figure professionali qualificate, in possesso dei requisiti previsti dalle normative vigenti, disponibili a svolgere tali prestazioni"* e alla constatazione del mancato riscontro, sicché la verifica

è da ritenere, coerentemente con gli indirizzi giurisprudenziali citati, nella sostanza *tamquam non esset.*

Pertanto, ne consegue che la semplice richiesta tramite lettera del 4.07.2024 non integra una reale ed effettiva ricognizione delle professionalità interne ma rappresenta solamente un adempimento formale privo di una effettiva valenza sostanziale nel senso della ricerca di professionalità medesime all'interno della Pubblica amministrazione. Inoltre, l'accertamento delle professionalità interne non può essere condotto mediante una mera richiesta di soggetti che si possono occupare dell'incarico ma deve essere un ben preciso esame dell'organigramma dell'Amministrazione al fine di individuare i soggetti che dispongano della professionalità specifica e che non siano impegnati in attività complesse.

Questa ricognizione deve essere non solo svolta dall'Amministrazione conferente, ma deve prevedere una ben precisa ed articolata motivazione nel provvedimento di assegnazione dell'incarico.

4. Natura dell'incarico conferito

La determinazione dirigenziale n. DD/2024/10941 del 26 luglio 2024 risulta adottata in palese difformità rispetto al quadro normativo di riferimento, in quanto, pur formalmente richiamando la procedura di affidamento prevista dall'art. 50, comma 1, lettera b), del D.Lgs. n. 36/2023, l'atto in oggetto, con cui si procede all'affidamento dell'incarico alla società Settanta 7 S.r.l., risulta, di fatto, volto a designare direttamente un professionista individuato *ab origine*, nell'ambito della stessa società*,* nella persona dell'arch. **omissis**.

5. Assenza del parere dei Revisori dei conti del Comune di Bologna

Non risulta dalla documentazione pervenuta dal Comune di Bologna, né dalla parte motiva della determinazione dirigenziale n. DD/2024/10941 del 26 luglio 2024, che i Revisori dei conti del Comune di Bologna siano stati investiti della questione o che si siano comunque pronunciati in merito all'incarico conferito alla società Settanta 7 S.r.l..

La Sezione osserva che spetta al Collegio dei Revisori dell'ente locale, in generale, il parere sulle materie con rilevante impatto finanziario, nonché lo stesso organo di controllo è tenuto a rilasciare uno specifico parere sulla possibilità di conferire consulenze ad estranei all'amministrazione.

L'art. 1, c. 42, L. 30 dicembre 2004, n. 311 recita: "L'affidamento da parte degli enti

locali di incarichi di studio o di ricerca, ovvero di consulenze a soggetti estranei all'amministrazione, deve essere adeguatamente motivato con specifico riferimento all'assenza di strutture organizzative o professionalità interne all'ente in grado di assicurare i medesimi servizi, ad esclusione degli incarichi conferiti ai sensi della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni. In ogni caso l'atto di affidamento di incarichi e consulenze di cui al primo periodo deve essere corredato della valutazione dell'organo di revisione economico-finanziaria dell'ente locale e deve essere trasmesso alla Corte dei conti. L'affidamento di incarichi in difformità dalle previsioni di cui al presente comma costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale. Le disposizioni di cui al presente comma si applicano agli enti con popolazione superiore a 5.000 abitanti".

Il parere previsto dalla citata norma è obbligatorio, seppure non vincolante. Ne consegue che se l'ente locale intende recepire il parere dei revisori non è tenuto a rendere una motivazione particolare ed ulteriore. Qualora, invece, l'ente locale ritenga di non aderire alle osservazioni dell'organo di controllo la motivazione del provvedimento dovrà presentarsi esaustiva e completa circa il percorso motivazionale che ha portato ad un differente risultato.

Si osserva, altresì, che il parere del Collegio dei Revisori nel caso previsto dall'art. 1, c. 42, L. n. 311/2004 è rilevante soprattutto per far emergere la razionalità dell'incarico in relazione alla dotazione organica dell'ente locale, e consente di intercettare eventuali conflitti d'interesse tra il Comune e l'incaricato designato.

Inoltre, la pronuncia dei Revisori è fondamentale per constatare i presupposti generali del conferimento dell'incarico ad un soggetto esterno. Tali presupposti sono stati ampiamente delineati dalla giurisprudenza delle Sezioni Giurisdizionali e dalle delibere delle Sezioni di Controllo della Corte dei conti (Sez. Controllo Emilia-Romagna, del. n. 135/2024 e n. 62/2025).

L'assenza totale di una pronuncia del Collegio dei Revisori del Comune di Bologna in relazione alla delibera di conferimento dell'incarico di cui trattasi, oltre ad essere una grave irregolarità ed una violazione di legge, induce a ritenere che non vi sia stata una corretta valutazione dei presupposti indispensabili per consentire una giusta esternalizzazione dell'attività conferita alla società Settanta 7 s.r.l..

6. Esigenza di una previa procedura comparativa per la scelta del soggetto affidatario.

È ben vero, infine, che l'assegnazione mediante incarico esterno ai sensi dell'art. 50, c. 1, lett. b), del D.Lgs. n. 36/2023 può avvenire tramite affidamento diretto; tuttavia, è buona norma, ai fini del rispetto dei principi di efficienza, efficacia ed

economicità, nonché del buon andamento della Pubblica Amministrazione, come sancito dall'Art. 97 Cost., che vi sia comunque una valutazione comparativa di costi sopportati dalla Pubblica Amministrazione e la loro effettiva rispondenza ai criteri di mercato, mediante una seppure embrionale comparazione di preventivi per la realizzazione del medesimo incarico.

7. Emersione ipotesi di danno erariale

Nel caso in esame, di conseguenza, l'affidamento dell'incarico, che implica un elevato esborso monetario a carico del Comune di Bologna in una situazione in cui il mancato ricorso a risorse interne all'Ente e' causato semplicemente dall'approssimativa organizzazione, comporta che si configuri un'ipotesi di danno erariale, da sottoporre alla valutazione della competente Procura contabile territoriale.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna,

ACCERTA

l'illegittimità del ricorso alla procedura dell'appalto di servizi per il conferimento di un incarico di studio alla società Settanta 7 S.r.l. nella persona dell'arch. **omissis**, di cui alla determina n. DD/2024/10941 del 26 luglio 2024

INVITA

Il Comune di Bologna a uniformarsi, in ipotesi di eventuali futuri incarichi, alle linee guida emanate con la delibera n. 135/2024/INPR ed ai principi ulteriormente specificati, *in parte qua,* nella presente pronuncia che definiscono i parametri alla presenza dei quali l'atto di incarico può essere conferito all'esterno ai sensi della normativa vigente e degli indirizzi giurisprudenziali richiamati;

DISPONE

- che la presente delibera sia trasmessa ai sensi dell'art. 52, c. 4, del D. Lgs. 174/2016, unitamente agli atti istruttori, alla Procura Regionale della Corte dei conti per le valutazioni in merito alla sussistenza di profili di responsabilità erariale;
- che la presente delibera sia trasmessa, mediante l'applicativo Con.Te, a cura della segreteria, al Consiglio Comunale e al Sindaco del Comune di Bologna;

- che la deliberazione sia pubblicata sul sito istituzionale dell'ente interessato, ai sensi dell'art. 31 del D. Lgs. n. 33 del 2013, come sostituito dall'art. 27, c. 1 del D. Lgs. n. 97 del 2016, e che l'originale della stessa resti depositato presso la segreteria di questa Sezione regionale di controllo;

Così deciso in Bologna, nella Camera di consiglio del 17 luglio 2025

Il Relatore	Il Presidente
Alberto Rigoni	Marcovalerio Pozzato
(firmato digitalmente)	*(firmato digitalmente)*

Il Collegio, ravvisati gli estremi per l'applicazione dell'art. 52 del D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196, avente ad oggetto "Codice in materia di protezione di dati personali", dispone che, a cura della Segreteria, venga apposta l'annotazione di omissione delle generalità riportate nel testo della deliberazione.
Manda alla Segreteria per i conseguenti adempimenti.
Così deciso in Bologna, nella Camera di consiglio del 17 luglio 2025.

Il Presidente
Marcovalerio Pozzato
(firmato digitalmente)

Depositata in segreteria in data 24 luglio 2025
Il Funzionario preposto

Roberto Iovinelli
(firmato digitalmente)

In esecuzione del Provvedimento ai sensi dell'art. 52 del D.Lgs. 30 giugno 2003 n. 196, in caso di diffusione omettere le generalità dell'architetto.

Il Funzionario preposto
Roberto Iovinelli
(firmato digitalmente)