



CORTE DEI CONTI

LA CORTE DEI CONTI

Sezione Regionale di Controllo per la Liguria

composta dai seguenti magistrati:

Maria Teresa POLVERINO	Presidente
Donato CENTRONE	Consigliere
Claudio GUERRINI	Consigliere (relatore)
Caterina Angela MARRA	Referendario

nella camera di consiglio del 6 agosto 2026, ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

Vista la lettera prot. n. 10063 del 24 luglio 2026 –trasmessa tramite nota del Segretario del Consiglio delle Autonomie Locali della Liguria n. 157/2026 del 28 luglio 2026 e acquisita mediante l'applicativo "Centrale pareri", nonché assunta al protocollo della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria con il n. 0003084 del 29 luglio 2026 - con la quale il Sindaco del Comune di Zoagli (GE) ha rivolto alla Sezione una richiesta di parere ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

Visto l'art. 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Vista la deliberazione del Consiglio di presidenza n. 73 del 30 marzo 2026, con la quale si dispone che, a decorrere dal 30 marzo 2026 e fino alla copertura del posto di funzione da parte del nuovo titolare, il Presidente di sezione Maria Teresa Polverino permane, *ad interim*, presso la Sezione regionale di controllo per la

Liguria in qualità di Presidente della Sezione medesima;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 25/2026 del 5 agosto 2026 che ha deferito la questione all'esame collegiale della Sezione;

Udito il magistrato relatore, dott. Claudio Guerrini;

PREMESSO IN FATTO

Il Comune di Zoagli ha presentato una richiesta di parere in tema di spese per incarichi conferibili ad esperti di particolare e comprovata specializzazione.

Al riguardo, premette che il Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi dell'Ente consente (art. 38) il ricorso a collaborazioni esterne ad alto contenuto di professionalità, tramite apposite convenzioni, qualora non siano presenti figure interne dotate delle competenze tecnico-professionali necessarie.

Riferisce poi che l'Amministrazione comunale intenderebbe avvalersi di siffatta facoltà e stipulare alcune convenzioni con professionisti esterni di elevata qualificazione, al fine di perseguire specifici obiettivi strategici predeterminati all'interno delle proprie linee programmatiche (nella specie concernenti i campi della Digitalizzazione dei servizi e dei processi interni dell'Ente, della Valorizzazione del patrimonio pubblico e del Marketing turistico). Le prestazioni fornite in base a tali collaborazioni esterne avverrebbero a titolo gratuito, e cioè senza corrispettivo, fatta salva la previsione del rimborso delle sole spese di missione preventivamente autorizzate e debitamente documentate.

Dopo alcune ulteriori precisazioni volte ad evidenziare che i rapporti così instaurati rispetterebbero i criteri di straordinarietà, temporaneità e assenza di subordinazione richiesti in generale per siffatte fattispecie anche dalla giurisprudenza contabile, il Comune formula i seguenti quesiti:

1. se, ai fini dell'osservanza dei vincoli di finanza pubblica e di coordinamento della contabilità pubblica, sia legittimo stipulare convenzioni del suddetto tenore, ossia finalizzate ad acquisire collaborazioni ad alto contenuto di professionalità a titolo completamente gratuito e con l'esclusiva previsione del rimborso delle spese di missione effettivamente sostenute, autorizzate e

- documentate;
2. se detti rimborsi spese per missioni, erogati a soggetti esterni non inseriti nell'organico dell'Ente, debbano essere assoggettati ai limiti di spesa fissati per le missioni dei dipendenti e degli amministratori o ad altri specifici vincoli di bilancio;
 3. se, la natura essenzialmente gratuita delle collaborazioni in questione esoneri l'Ente dall'applicazione formale dei limiti quantitativi e dai tetti di spesa previsti dall'ordinamento per il ricorso agli incarichi di studio, ricerca e consulenza di cui all'articolo 7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. La richiesta di parere risulta ammissibile sotto i profili soggettivo e formale. Essa, infatti, è stata presentata da un Comune, ossia da Ente espressamente legittimato a dar luogo all'attività consultiva prevista dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, nonché sottoscritta dall'organo legittimato a rappresentare l'Ente stesso e, infine, trasmessa tramite il Consiglio delle Autonomie locali nel rispetto della procedura stabilita dalla suddetta norma.
2. In quanto fondamentalmente connessa all'utilizzo di risorse statali previste a titolo di concorso alla copertura dei maggiori oneri sostenuti dai comuni per la corresponsione di incrementi dell'indennità di funzione dei sindaci, la richiesta di parere è in linea di principio ammissibile anche sotto il profilo oggettivo. Tuttavia, le risposte di questa Sezione ai vari quesiti posti risultano possibili soltanto nei limiti del corretto inquadramento e svolgimento della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo, così come definito in varie pronunce delle Sezioni riunite in sede di controllo e della Sezione delle autonomie, oltre che delle Sezioni regionali stesse.

La stessa è parimenti ammissibile sotto il profilo oggettivo, visto che i quesiti proposti afferiscono alla corretta applicazione delle norme di coordinamento della finanza pubblica dettate dal legislatore nazionale in materia di limiti e vincoli

finanziari per la spesa degli enti territoriali, quindi, come tali, sono senz'altro riconducibili alla nozione di "contabilità pubblica" delineata, ai fini dell'esercizio della funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, nelle pronunce di orientamento generale, rispettivamente, delle Sezioni riunite in sede di controllo (cfr. in particolare deliberazione n. 54/CONTR/10) e della Sezione delle autonomie (cfr. in particolare deliberazioni n. 5/AUT/2006, n. 9/AUT/2009, e n. 3/SEZAUT/2014/QMIG e n. 5/SEZAUT/2022/QMIG).

3. Nel merito, gli interrogativi sottoposti al presente esame si connettono tutti alle criticità di inquadramento contabile e finanziario che il Comune istante ritiene di rilevare in relazione al carattere asseritamente gratuito delle collaborazioni esterne cui intende far ricorso e alla assunzione a carico dell'Ente dei soli oneri per i rimborsi delle spese di missione sostenute dai professionisti incaricati.

3.1 Riguardo al primo quesito, volto a chiarire se una siffatta regolamentazione degli aspetti economici concernenti l'affidamento di incarichi di collaborazione esterna contrasti di per sé con principi o norme di coordinamento della finanza pubblica, questa Sezione osserva quanto segue.

Dall'art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001 o da qualsiasi altra norma dell'ordinamento sembra emergere un principio generale di necessaria onerosità dell'incarico.

È vero che la suindicata disposizione richiede la preventiva determinazione di «*durata, oggetto e compenso*», ma la giurisprudenza amministrativa e civilistica anche recente tende a ritenere che la predeterminazione del compenso non implichi necessariamente l'esistenza di un corrispettivo per le prestazioni professionali. Risulta infatti affermato che il contratto di collaborazione a titolo gratuito costituisce comunque un negozio patrimoniale e l'utilità economica perseguita dal professionista può essere rappresentata anche da vantaggi indiretti, reputazionali o curriculari, e non necessariamente da un corrispettivo monetario (Cons. St. sez. V, sent. 3 ottobre 2017, n. 4614). Il vantaggio economico del professionista non deve necessariamente coincidere con un pagamento in denaro,

potendo consistere anche in utilità indirette, ritorni professionali, accrescimento dell'immagine o altre utilità economicamente apprezzabili (Cass. civ, sez. II, ord. 20 marzo 2025, n. 7431). Se l'ordinamento ammette la validità di una prestazione professionale priva di compenso economico, il fatto che una norma richieda la preventiva individuazione del "compenso" non implica automaticamente che quest'ultimo debba essere positivo e diverso da zero (Cons. St., sez. VII, sent. 27 febbraio 2023, n. 2084). Nell'ordinamento non esiste alcuna disposizione che impedisca ad un professionista di mettere a disposizione gratuitamente le proprie energie lavorative, considerato anche che la prestazione gratuita non è di per sé incompatibile con la dignità professionale né con l'ordinamento pubblicistico (Cons. St., sez. V, sent. 9 novembre 2021, n. 7442).

In definitiva, dunque, ove risultino integralmente rispettati i presupposti di legittimità richiesti dal citato art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001 (in sintesi, impossibilità di utilizzare risorse interne, alta qualificazione professionale, temporaneità dell'incarico, preventiva definizione di oggetto e durata, procedura comparativa ove necessaria), deve ritenersi ammissibile il conferimento di un incarico privo di compenso e con il solo riconoscimento del rimborso di eventuali spese effettivamente sostenute, sempre che la scelta della gratuità sia espressamente motivata, oltre che chiaramente accettata dal soggetto incaricato.

D'altro canto, esistono nel nostro ordinamento specifiche fattispecie di incarichi, ovvero quelli conferiti a soggetti titolari di cariche elettive e a soggetti in quiescenza, per i quali l'attribuzione di un corrispettivo per le prestazioni professionali è espressamente vietata, rispettivamente, dall'art. 5, comma 5, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e dall'art. 5, comma 9, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 135 dalla legge, fatta sempre salva la sola eventuale previsione di rimborsi spese. Sul piano sistematico, ciò dovrebbe condurre a ritenere, in generale, che la gratuità del rapporto non sia incompatibile con la natura pubblicistica dell'incarico, e che, lungi dal porsi in contrasto con gli obiettivi di coordinamento della finanza pubblica, risulti anzi coerente con le finalità di

contenimento della spesa perseguite dal legislatore (v. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 11/SEZAUT/2016/QMIG).

3.2 Il secondo e il terzo quesito possono essere presi in considerazione congiuntamente, posto che una lettura combinata degli stessi consente di enucleare sostanzialmente le seguenti due questioni: a) quale sia il corretto inquadramento e, quindi, l'esatta imputazione contabile della spesa relativa ai rimborsi per missioni, erogati a soggetti esterni non inseriti nell'organico dell'Ente, in relazione all'esecuzione di incarichi professionali conferiti ex art. 7, comma 6, d.lgs. n. 165/2001; b) se tale spesa è attualmente assoggettata a specifici limiti quantitativi o tetti di spesa fissati dal legislatore nazionale ai fini di coordinamento della finanza pubblica o ad altri specifici vincoli di bilancio.

Relativamente al primo profilo, si ritiene che i rimborsi spese di missione corrisposti in generale a soggetti esterni incaricati di collaborazioni professionali non sono riconducibili alla spesa per missioni del personale dipendente né a quella degli amministratori degli enti.

Sotto il profilo sostanziale e contabile, infatti, tali esborsi costituiscono componenti del costo dell'incarico professionale cui accedono e dal quale traggono causa.

La missione del dipendente o dell'amministratore rappresenta una modalità di svolgimento di un rapporto organico o di servizio già esistente con l'ente; diversamente, nel caso del professionista esterno, l'eventuale trasferta costituisce attività funzionalmente collegata all'esecuzione della prestazione dedotta nel contratto di collaborazione o consulenza.

Ne consegue che:

- i relativi rimborsi non devono essere imputati ai capitoli concernenti le missioni del personale o degli amministratori;
- essi devono invece essere considerati parte del costo complessivo dell'incarico conferito;
- ai fini della corretta rappresentazione contabile, seguono il regime giuridico e finanziario della spesa per incarichi e collaborazioni professionali.

In altri termini, il rimborso della trasferta non muta la propria natura per il solo fatto di compensare una spesa sostenuta dal collaboratore, poiché rimane un onere sostenuto dall'ente in funzione dell'acquisizione della prestazione professionale esterna. La circostanza che l'incarico professionale sia qualificato come gratuito, in virtù della mancata previsione di un corrispettivo monetario per le prestazioni rese, non esclude che i rimborsi spese eventualmente riconosciuti assumano rilevanza quali costi sostenuti dall'ente per l'acquisizione della collaborazione.

Pertanto, laddove il professionista percepisca esclusivamente il rimborso delle spese di viaggio, vitto, alloggio o altre spese necessarie all'esecuzione dell'incarico, i relativi oneri continuano a costituire spesa riconducibile all'incarico, da imputare quindi ai capitoli relativi alla spesa per incarichi di studio, ricerca e consulenze. In termini sostanziali, infatti, per il bilancio dell'ente il costo dell'incarico è rappresentato dall'insieme degli oneri sostenuti per acquisire la prestazione; tra questi rientrano anche i rimborsi spese.

Tale inquadramento risulta peraltro coerente con la possibilità che, nell'ambito della regolazione del rapporto contrattuale di collaborazione esterna, i rimborsi spese assumano funzione sostitutiva o surrettiziamente remuneratoria del corrispettivo professionale.

3.3 Chiariti natura e criteri di contabilizzazione delle spese in argomento, riguardo al secondo tema sopra evidenziato occorre anzitutto considerare che il tradizionale tetto di spesa per studi e consulenze previsto dall'art. 6, comma 7, del d.l. n. 78 del 2010 (20 per cento della spesa sostenuta nel 2009), così come peraltro diversi altri specifici limiti e vincoli di spesa che hanno condizionato per tanti esercizi la costruzione dei bilanci di previsione (ed i rendiconti consuntivi) degli enti locali, tra cui anche quello relativo alle spese per missioni di dipendenti e amministratori previsto dal comma 8 del suddetto art. 6 del d.l. n. 78 del 2010, allo stato attuale non è più in vigore a seguito dell'intervenuta abrogazione per tutti gli enti della disposizione in questione con decorrenza dall'anno 2020 ad opera dell'art. 57, comma 2, lett. b), del decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124, convertito

dalla legge 19 dicembre 2019, n. 157.

Il legislatore dell'epoca, infatti, anche per recepire le indicazioni fornite in varie pronunce della Corte costituzionale che hanno espresso l'esigenza di tutelare l'autonomia degli enti territoriali nelle scelte allocative delle proprie risorse e nella composizione della propria spesa, ha ritenuto di abbandonare il coordinamento della finanza locale mediante la previsione di tetti e limiti specifici per singole voci o tipologie di spesa (missioni, consulenze, rappresentanza ecc.), per concentrare il controllo finalizzato al contenimento della spesa pubblica sulla preservazione degli equilibri complessivi di bilancio degli enti.

Ed invero, se l'abrogazione dell'art. 6, comma 7, del d.l. n. 78 del 2010 ha determinato il venir meno dello specifico limite quantitativo di spesa già previsto per studi e consulenze, ciò nondimeno la relativa spesa continua a essere soggetta ai vincoli generali dell'ordinamento finanziario degli enti locali e, in particolare, al rispetto degli equilibri di bilancio, della sostenibilità finanziaria della gestione e dei principi di economicità e sana gestione delle risorse pubbliche. Ne consegue che l'eliminazione del tetto legislativo settoriale non comporta la sottrazione della spesa per incarichi esterni al generale dovere dell'ente di contenerla entro livelli compatibili con la propria capacità finanziaria.

Inoltre, altra norma che, nonostante l'abrogazione del tetto quantitativo specifico in questione, continua a svolgere un ruolo importante nel sistema degli incarichi esterni degli enti locali è rappresentata dall'art. 3, comma 55, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, la quale prevede che gli enti locali possano affidare incarichi di collaborazione autonoma soltanto con riferimento alle attività istituzionali stabilite dalla legge oppure previste in un programma approvato dal Consiglio ai sensi dell'art. 42 del TUEL.

Tale disposizione, che rappresenta una proiezione del principio generale di programmazione della spesa, conferma dunque che il superamento dei previgenti tetti di spesa non ha determinato una liberalizzazione del ricorso alle collaborazioni esterne, permanendo anche l'esigenza che le relative scelte siano inserite nel quadro della programmazione dell'attività amministrativa e della spesa

dell'ente.

Per completezza, infine, si rammenta che, in base all'art. 1, comma 173, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, gli atti di spesa relativi ad incarichi collaborazioni autonome esterne di importo superiore a euro 5.000 devono essere trasmessi alla competente sezione della Corte dei conti.

P.Q.M.

nelle esposte considerazioni è il parere della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria sulla richiesta avanzata dal Comune di Zoagli.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del funzionario preposto all'attività di supporto della Sezione, al Sindaco del Comune di Zoagli (GE).

Così deliberato nella camera di consiglio del 6 agosto 2026.

Il magistrato relatore

(Claudio Guerrini)



CLAUDIO
GUERRINI
07.08.2026
08:08:52
GMT+02:00

Il presidente

(Maria Teresa Polverino)



MARIA TERESA
POLVERINO
CORTE DEI
CONTI
07.08.2026
08:22:07
GMT+01:00

Depositata in segreteria il

Il funzionario preposto



CINZIA CAMERA
CORTE DEI CONTI
07.08.2026 10:14:54
GMT+02:00