CORTE DEI CONTI

Sezione regionale di controllo per il Piemonte

Deliberazione n. 111/2025/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 7 ottobre 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 l'Estratto del Capo VIII *"Affidamento di incarichi di collaborazione, di studio o di ricerca, ovvero di consulenza"* del Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, capo VIII modificato con deliberazione di Giunta comunale n. 67 del 22.05.2025.
Visto l'Estratto del Capo VIII *"Affidamento di incarichi di collaborazione, di studio o di ricerca, ovvero di consulenza"* del Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, capo VIII modificato con deliberazione di Giunta comunale n. 119 del 18.09.2025.

Vista l'ordinanza n. 48 del 6 ottobre 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

A seguito dell'istruttoria di controllo sulla sana gestione finanziaria, ai sensi dell'art 1, c. 166 e seguenti della legge 266/2005, sul rendiconto 2023, il Comune di Volpiano (TO), in

data 14 marzo 2025, con nota prot. n. 6345/2025, trasmetteva il vigente regolamento degli uffici e servizi aggiornato con delibera di Giunta Comunale n. 13 del 29/01/2024 contenente al suo interno la disciplina degli incarichi di collaborazione autonoma (CAPO VIII: Rapporti di collaborazione autonoma).

Il Magistrato istruttore, (nota prot. Cdc n. 2033 del 26/03/2025), rilevava:

1) il mancato invio alla Sezione, ai sensi dell'art. 3, comma 57, della l. n. 244/2007, del regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi aggiornato con delibera di Giunta Comunale n. 13 del 29/01/2024, recante, fra l'altro, la disciplina degli incarichi di collaborazione autonoma (*CAPO VIII: Rapporti di collaborazione autonoma*);

2) segnalava che talune previsioni del regolamento non fossero in linea con la normativa di riferimento ed in particolare che l'incarico di cui alla determinazione n. 1856 del 22.11.2023 presentasse contenuti assimilabili più ad un incarico professionale che ad un appalto di servizi; sulla distinzione fra i due istituti, veniva richiamata la giurisprudenza di questa Corte dei conti e, in particolare, le deliberazioni del 11 dicembre 2024, n. 135/2024/INPR e del 16 novembre 2021, n. 241/2021/INPR della Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna.

Il Comune di Volpiano, con deliberazione della Giunta Comunale n.67 del 22.05.2025 modificava il "*Capo VIII: Rapporti di collaborazione autonoma*", del Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, inviandone comunicazione per estratto nei termini di legge a questa Sezione regionale di controllo, prot. Cdc n.4262 del 03/06/2025.

Dall'esame del suddetto Capo del Regolamento emergevano alcuni profili di criticità che meritavano un approfondimento istruttorio da parte del magistrato istruttore nell'ambito dello specifico controllo sui regolamenti per il conferimento di incarichi esterni, ai sensi dell'art. 3, comma 57, della legge 24 dicembre 2007 n. 244.

In particolare, con nota del 10/06/2025 prot. Cdc n. 4462 dell'11/06/2025, veniva chiesto all'ente di motivare la mancata trasmissione, nei termini dell'art. 3, comma 57, l. n. 244/2007 del Regolamento degli uffici e dei servizi che risultava sottoposto a partire dall'anno di adozione (2022), a n. 3 modifiche.

Inoltre, in rapporto al contenuto delle norme dell'estratto del Regolamento trasmesso, si chiedeva di relazionare in merito ai seguenti punti.

1) Valutazione dell'Organo di revisione sugli atti di conferimento di incarico.

Si chiedeva se fosse prevista, con disciplina interna, la valutazione dell'Organo di revisione sugli atti di conferimento di incarico;

2) Art. 51, capoverso 4, lett. b) secondo il quale: "*la durata dell'incarico, che deve avere carattere temporaneo e predeterminato sin dal provvedimento di conferimento, dovendosi la proroga considerare come evento del tutto eccezionale*".

Nel rammentare come la normativa primaria- art. 7 comma 6 lett. c) del D.Lgs n.165/2001- stabilisce che: " 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", si chiedeva all'Ente le modalità adottate per rispettare il dettato normativo sull'eccezionalità della proroga ammessa unicamente nei ristretti limiti (al solo fine di completare il progetto, per ritardi non imputabili al collaboratore e senza aumento di compenso);

3) Art. 47 rubricato "Definizioni".

L'articolo comprendeva tra le definizioni i contratti individuali di "collaborazione coordinata e continuativa", per legge non più stipulabili. Occorre comunque precisare che, dall'esame delle norme regolamentari dell'estratto non se ne riscontrava la disciplina. Pertanto, si chiedeva all'Ente conferma della mancata previsione della fattispecie in esame, in altre parti del Regolamento non trasmesse alla Sezione.

Il Comune di Volpiano oltre a dare riscontro alle richieste istruttorie procedeva alla modifica e/o integrazione e/o riformulazione del Capo VIII, sulla base delle criticità rilevate nelle note istruttorie da questa Sezione regionale di controllo.

Il Sindaco, con nota prot. n. 23769 del giorno 23 settembre 2025, prot. Cdc n. 6939, trasmetteva copia del Capo VIII "*Affidamento incarichi di collaborazione, di studio o di ricerca, ovvero di consulenza*" del Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, così come modificato con deliberazione della Giunta Comunale n. 119 del 18.09.2025.

Quanto alla mancata trasmissione delle modifiche avvicendatesi che hanno riguardato il Regolamento, l'ente specificava che, successivamente all'approvazione con deliberazione della Giunta Comunale n. 35 del 24/03/2022 del nuovo Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, contenente al Capo VIII le disposizioni inerenti all'affidamento di incarichi di collaborazione, di studio o di ricerca, ovvero di consulenza, erano state approvate, rispettivamente con GC n. 35 del 20/03/2023, n. 13 del 29/01/2024 e n. 35 del 24/03/2025, delle integrazioni e modificazioni al suddetto regolamento che non avevano però inciso sul Capo VIII.

Il Magistrato istruttore ha pertanto deferito la questione all'esame collegiale della Sezione per la disamina della conformità delle intervenute novelle alla Legge.

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, alla luce dell'istruttoria svolta e delle modifiche apportate dall'ente a seguito dei rilievi istruttori, si sofferma sulle nuove disposizioni regolamentari che il Comune di Volpiano ha provveduto ad adeguare in conformità al menzionato art. 7 del D.Lgs. n. 165 del 2001 ed alle interpretazioni ormai consolidate offerte dalla giurisprudenza contabile.

1) Art. 47 rubricato "Definizioni".

In merito ai contratti di collaborazione coordinata e continuativa, il Collegio verifica l'assenza della fattispecie nel disposto regolamentare nonché la modifica al regolamento con l'eliminazione dall'art. 47 della definizione di "collaborazione coordinata e continuativa"

ivi precedentemente contenuta: " *la prestazione di lavoro autonomo che si caratterizza per la continuazione della prestazione e la coordinazione con l'organizzazione ed i fini del committente, dove, pertanto, quest'ultimo conserva non un potere di direzione, ma di verifica della rispondenza della prestazione ai propri obiettivi attraverso un potere di coordinamento spazio-temporale".* La corretta espunzione di tale parte rende l'attuale formulazione dell'art. 47, approvato con deliberazione della Giunta Comunale n. 119 del 18.09.2025, conforme alla legge.

2) Art. 48 - Affidamento degli incarichi e presupposti di legittimità per il loro conferimento.

In merito al rispetto del dettato normativo sui ristretti limiti per la proroga degli incarichi, la previsione del nuovo art. 48, al comma 3, lettera c) testualmente prevede: "*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".*

Quanto alla previsione della valutazione dell'organo di revisione sugli atti di conferimento di incarichi, essa è genericamente prevista nel Regolamento di contabilità all'art. 86, comma 1, lettera h) dove si dispone: "*1. Al fine di svolgere attività di collaborazione con l'organo consiliare nelle funzioni di indirizzo e di controllo, l'organo di revisione esprime pareri preventivi e formula proposte sugli atti fondamentali di competenza consiliare riguardanti le seguenti materie: … omissis … h) altre materie previste dalla legge*".

In considerazione dell'osservazione formulata ed al fine di specificare al meglio l'obbligo di legge, con la modifica regolamentare del 18.09.2025, l'ente ha previsto un'integrazione al regolamento, aggiungendo all'art. 48 il comma 4 che testualmente prevede: "*Gli incarichi di cui al presente Regolamento possono essere conferiti solo previa acquisizione, a cura del Responsabile di Settore competente, della valutazione del Collegio dei Revisori dei Conti sull'atto di affidamento (art. 1, c. 42, L. n. 311/2004*).

Il Collegio ritiene che l'eliminazione del disposto del previgente art. 51 capoverso 4 lett. b) e la formulazione delle due norme sopra indicate risponda pienamente alla normativa primaria (art. 7 comma 6 lett. c) del D.Lgs n.165/2001) ed alla giurisprudenza contabile sulla necessaria previa 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).

3) Art. 49- Materie escluse dalla disciplina

In merito alla distinzione tra incarichi professionali ed appalti di servizi, l'attuale art. 49 testualmente dispone: *"1. Le disposizioni regolamentari del presente Titolo non trovano applicazione per l'appalto di lavori o di beni o di servizi, di cui al D.Lgs. 31 Marzo 2023, n. 36 (Codice dei contratti pubblici), in quanto l'incarico professionale (di consulenza, studio o ricerca) in linea generale si configura come contratto di prestazione d'opera ex artt. 2222, 2238 Codice Civile riconducibile al modello della locatio operis, rispetto al quale*

assume rilevanza la personalità della prestazione resa dall'esecutore.

2. Analogamente distinto rimane l'appalto di servizi, il quale ha ad oggetto la prestazione imprenditoriale di un risultato resa da soggetti con organizzazione strutturata e prodotta senza caratterizzazione personale."

Il Collegio ritiene la norma conforme alla legge ed in linea con le pronunce di orientamento della Sezione (nn. 362/2013/SRCPIE/INPR e 54/2021/SRCPIE/INPR.) e la recente giurisprudenza contabile.

P.Q.M.

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

ACCERTA

- la trasmissione entro il termine di legge, per estratto del nuovo Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, contenente il Capo VIII "*Affidamento di incarichi di collaborazione, di studio o di ricerca, ovvero di consulenza*", deliberazione della Giunta Comunale n. 119 del 18/09/2025;

- la conformità alla disciplina di legge degli articoli 47, 48 e 49 del Capo VIII *"Affidamento di incarichi di collaborazione, di studio o di ricerca, ovvero di consulenza"* del Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi del Comune di Volpiano, così come modificati con la deliberazione della Giunta Comunale n. 119 del 18.09.2025.

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 Volpiano, 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 7 ottobre 2025.

Il Relatore

Dott.ssa Lorena CHIACCHIERINI

LORENA
CHIACCHIERINI
08.10.2025 11:22:40
GMT+02:00

Il Presidente

Dott. Antonio ATTANASIO

ANTONIO
ATTANASIO
08.10.2025
13:34:38
GMT+02:00

Depositato in Segreteria il **9 ottobre 2025**

Il Funzionario preposto

Margherita RAGONESE

MARGHERITA
RAGONESE
CORTE DEI CONTI
09.10.2025 09:57:09
GMT+02:00