



CORTE DEI CONTI

Sezione regionale di controllo per il Piemonte

Deliberazione n. 21/2025/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 - relatore
Dott.	Massimo BELLIN	Primo Referendario
Dott.	Paolo MARTA	Referendario
Dott.ssa	Maria DI VITA	Referendario
Dott.	Massimiliano CARNIA	Referendario
Dott.ssa	Elisa MORO	Referendario
Dott.ssa	Lorena CHIACCHIERINI	Referendario
Dott.ssa	Gabriella DE STEFANO	Referendario

Nella camera di consiglio del 10 febbraio 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;
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 e ss.mm.ii. vista la Legge 14 marzo 2013 n. 33;
visto l'articolo 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;

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 approvato con deliberazione della giunta comunale n. 37 del 1/04/2022 del Comune di Castelnuovo Don Bosco (AT) recante limiti, modalità e criteri per l'affidamento di incarichi o consulenze a soggetti esterni all'amministrazione;

Vista l'ordinanza n. 4 del 5 febbraio 2025, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna camera di consiglio, autorizzando il collegamento da remoto dei magistrati partecipanti, mediante l'applicativo informatico in uso presso la Corte dei conti;

Udito il relatore, Primo referendario dott. Diego Maria POGGI.

PREMESSO IN FATTO

Il Comune di Castelnuovo Don Bosco, in sede di riscontro istruttorio sull'analisi del rendiconto finanziario 2021, aveva comunicato l'intervenuta approvazione del nuovo regolamento comunale sul conferimento di incarichi esterni, omettendo però la trasmissione alla Sezione.

A seguito di apposito sollecito, con nota del giorno 9 maggio 2024, il comune ha inviato copia del regolamento indicato, approvato con deliberazione della Giunta comunale n. 37 del giorno 1 aprile 2022, in materia di *"conferimento di incarichi di collaborazione, studio, ricerca e consulenza a soggetti esterni all'amministrazione"*.

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.

La linea interpretativa restrittiva è, tuttavia, 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 e da ciò consegue che il regolamento del Comune di Castelnuovo Don Bosco dovrà risultare conforme anche a tale ultimo aggiornamento normativo, essendo stato approvato successivamente al 1 luglio 2019.

Dalla disamina del testo si rileva che, nonostante la formazione e approvazione dell'articolato

in data successiva al 1 luglio 2019, permangono numerosi riferimenti alle collaborazioni "coordinate e continuative" e precisamente ai seguenti articoli: articolo 2, comma 1 lettera b) e comma 2, lettera d); va detto peraltro che i citati riferimenti a tale tipologia contrattuale possono considerarsi già suscettibili di doverosa disapplicazione per mancanza della base giuridica normativa primaria legittimante, dal momento che l'avvenuta entrata in vigore della novella all'art. 7 comma 5bis del D.Lgs n. 165/2001 preclude alle amministrazioni pubbliche la stipula di contratti individuali di collaborazione coordinata e continuativa.

Inoltre in linea generale va rammentato che il successivo 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 più evidente dal dettato normativo e per le quali occorre che il Comune di Castelnuovo Don Bosco 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. Possibilità di derogare alla procedura comparativa per il conferimento di incarichi.

L'articolo 7 del regolamento in esame disciplina dettagliatamente il "*Conferimento di incarichi professionali in via diretta senza esperimento di procedure comparative*", casistica che è stata più volte oggetto di pronunciamento da parte delle Sezioni regionali di controllo.

Il testo comunale sembra recepire esattamente gli arresti giurisprudenziali *in subiecta materia*, nel momento in cui compie un'elencazione tassativa delle ipotesi in cui non è richiesta la previa procedura comparativa pubblica.

Per la precisione, le ipotesi descritte alle lettere dalla a) alla c), che si riportano, appaiono in linea con gli insegnamenti giurisprudenziali consolidati:

"a- quando non abbiano avuto esito le procedure comparative di cui all'art.5, a patto che non vengano modificate le condizioni previste nell'avviso di selezione;

b- in casi di assoluta ed oggettiva urgenza, adeguatamente documentata e motivata, quando le scadenze temporali ravvicinate e le condizioni per la realizzazione dei programmi di attività, degli obiettivi e dei progetti specifici e determinati dall'ente, che richiedono l'esecuzione di prestazioni professionali particolarmente qualificate in tempi ristretti, non consentano l'utile e tempestivo esperimento di procedure comparative di selezione. Non costituisce urgenza lo scadere di termini programmabili;

c- per attività comportanti prestazioni di natura artistica o culturale non comparabili in quanto strettamente connesse alle abilità del prestatore d'opera o a sue particolari interpretazioni ed elaborazioni, per cui risulta notorio che uno solo può fornirle o eseguirle con il grado di perfezione richiesto".

Viceversa, le esenzioni previste alle lettere d) ed e) appaiono meno compatibili con la normativa primaria.

Secondo la prima ipotesi, l'amministrazione potrebbe procedere al conferimento diretto dell'incarico, allorché "*l'incarico sia da attribuire a professionalità di chiara e riconosciuta esperienza e professionalità*"; l'espressione utilizzata risulta ripetitiva e vagamente tautologica; del resto la "*chiara e riconosciuta esperienza e professionalità*" costituisce già di per sé uno dei requisiti richiesti per ogni incarico professionale a soggetti esterni all'amministrazione. Ne conseguirebbe che, con la suddetta clausola, sarebbe possibile eludere l'obbligo di previa procedura comparativa pressoché in tutti i casi in cui l'amministrazione ritenga di necessitare di una professionalità esterna altamente qualificata.

Il Collegio ritiene pertanto che la suddetta clausola, ove meramente riproduttiva della nota e ammissibile ipotesi di "*unicità della prestazione ottenibile sotto il profilo soggettivo*", già prevista *sub* lettera c) risulti in sé superflua; ove invece si volesse ad essa attribuire un significato più lato, e idoneo a comprendere la generalità degli ambiti professionali, la stessa

risulterebbe in contrasto con il dato normativo sopra citato; quale che sia il percorso argomentativo, l'ipotesi così formulata andrebbe eliminata dall'articolato regolamentare.

L'ulteriore esenzione dalla previa procedura comparativa è associata alla lettera e) dell'articolo 7, a mente della quale l'affidamento diretto sarebbe consentito in tutti i casi in cui per *"l'incarico da conferire sia previsto un corrispettivo di importo inferiore alla soglia per gli affidamenti diretti prevista dall'art. 36 del D.Lgs 50/2016 e smi. al quale si rimanda solo ed esclusivamente per la determinazione di una soglia di riferimento, ritenuta coerente con i disposti del presente regolamento"*.

Va doverosamente premesso che la disposizione in parola risulterebbe oggi riferibile alle soglie stabilite ex articolo 14 del nuovo codice dei contratti pubblici (D.Lgs n. 36/2023).

Tuttavia, a differenza di quanto previsto in materia di contratti aventi ad oggetto prestazioni di servizi (espressamente esclusi dall'ambito di operatività del regolamento, secondo l'articolo 3, lettera f) del medesimo), la disciplina degli incarichi libero-professionali non prevede procedure differenziate a seconda dell'importo della prestazione.

Nel caso degli incarichi previsti dal regolamento ex art. 3 comma 56 della L. 244/2007, la norma di riferimento va rinvenuta nell'art. 7 del D. Lvo 165/2001, il cui comma *6bis* impone di disciplinare e rendere pubbliche *"procedure comparative per il conferimento di incarichi di collaborazione"*, senza alcun riferimento a soglie quantitative di importo del corrispettivo.

Di conseguenza la lettera e) dell'articolo 7 appare in contrasto con il disposto di Legge laddove esclude di rendere pubbliche alcune procedure di selezione sulla sola base di un dato *"scaglione di valore"* del corrispettivo, dal momento che la materia disciplinata dall'art. 7 del T.U.P.I. si presenta unitaria e non consente differenziazioni di valore sulle modalità e procedure di conferimento di incarichi a soggetti esterni all'amministrazione. (cfr. le deliberazioni di questa Sezione nn. 122/2014, 34/2018 e, più recentemente, 24/2019 e 25/2020).

Risulta infatti illegittima una generica esclusione del principio concorsuale che, prescindendo da particolari circostanze di fatto, si basi in modo generalizzato sul modico valore del corrispettivo o sulla individuazione di una soglia di valore (in tal senso anche SRC per la Lombardia con deliberazione n. 162/2010/REG e la SRC per la Calabria con deliberazione n. 36/2009/REG).

Inoltre la previsione regolamentare di soglie di valore escludenti la necessità di previe procedure comparativa era stata oggetto di espliciti richiami da parte di questa Sezione, da ultimo con la deliberazione di indirizzo n. 54/2021, la quale aveva a sua volta riportato *in parte qua* la delibera n. 362/2013; ivi già si affermava che *"il ricorso a procedure comparative adeguatamente pubblicizzate può essere derogato con affidamento diretto nei limitati casi individuati dalla giurisprudenza: a) procedura comparativa andata deserta; b)*

unicità della prestazione sotto il profilo soggettivo; c) assoluta urgenza determinata dalla imprevedibile necessità della consulenza in relazione ad un termine prefissato o ad un evento eccezionale, ricordando che la "particolare urgenza" deve essere "connessa alla realizzazione dell'attività discendente dall'incarico" (ex plurimis, deliberazione Sez. Contr. Lombardia n. 67/2012/IADC). Non può ritenersi legittima, quindi, la previsione di affidamenti di incarichi senza procedura comparativa al di sotto di una soglia individuata in valore monetario (o di un numero massimo di ore della prestazione richiesta al collaboratore), poiché "la materia è del tutto estranea a quella degli appalti di lavori, di beni o servizi, pertanto non può farsi ricorso neppure per analogia a detti criteri", in particolare agli affidamenti in economia (Sez. contr. Reg. Lombardia, n. 37/09; Sez. contr. Prov. Trento, n. 2/10 e n. 8/10)".

Va quindi ribadito, sulla scorta di più precedenti, tra cui le delibere nn. 25 e 79 del 2020 di questa Sezione che, a differenza di quanto previsto dal vigente codice dei contratti pubblici relativamente agli appalti di servizi, la disciplina degli incarichi non prevede procedure selettive differenziate a seconda dell'importo della prestazione, e che l'obbligo di disciplinare e rendere pubbliche le "procedure comparative per il conferimento di incarichi di collaborazione" non sorge in riferimento a soglie quantitative di importo del corrispettivo, ma risulta generalizzato.

Deve pertanto riaffermarsi che *"la natura meramente occasionale della prestazione o la modica entità del compenso (quand'anche equiparabile a un rimborso spese) non possono comunque giustificare una deroga alle ordinarie regole di pubblicità, trasparenza e parità di trattamento nell'assegnazione dell'incarico, e perciò risulta illegittima la previsione di affidamenti di incarichi senza procedura comparativa, al di sotto di una soglia individuata in valore monetario"*.

Sempre in tale sede questa Sezione rammentava che *"disposizioni che, sulla base di indici generici o molto elastici, autorizzino l'amministrazione a procedere all'affidamento diretto di incarichi senza previa selezione pubblica, risultano in conflitto con il dato normativo ripetutamente richiamato"* e che l'orientamento giurisprudenziale, anche del giudice amministrativo, risultava costante sul punto, con la conseguenza che *"le disposizioni regolamentari formulate nei sensi di cui sopra e che risultassero ancora in vigore, devono comunque essere disapplicate dall'amministrazione conferente, per esplicita contrarietà al dato normativo di rango superiore"*.

P.Q.M.

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

DICHIARA

L'articolo 7, lettere d) ed e), del regolamento sul "*conferimento di incarichi di collaborazione, studio, ricerca e consulenza a soggetti esterni all'amministrazione*" del Comune di Castelnuovo Don Bosco (AT), non conformi alla disciplina di legge, per quanto esposto in parte motiva

e per l'effetto

INVITA

l'Amministrazione comunale di Castelnuovo Don Bosco ad adottare le conseguenti misure per conformare il proprio regolamento alla legge vigente, tra cui il disposto di cui al comma 5bis dell'articolo 7 del D. lgs n. 165/2001, entro sessanta giorni dalla comunicazione della presente delibera, trasmettendo il nuovo testo regolamentare aggiornato 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 Castelnuovo Don Bosco (AT), 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 10 febbraio 2025.

Il Relatore

Dott. Diego Maria POGGI

Il Presidente

Dott. Antonio ATTANASIO

Depositato in Segreteria il **19 febbraio 2025**

Il Funzionario Preposto

Margherita RAGONESE