



CORTE DEI CONTI

Sezione regionale di controllo per il Piemonte

Deliberazione n. 47/2025/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 dell'11 marzo 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;

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

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

Visto il regolamento approvato con deliberazione della giunta comunale n. 298 del 30/12/2024 della Città di Novi Ligure recante limiti, modalità e criteri per l'affidamento di incarichi o consulenze a soggetti esterni all'amministrazione;

Vista l'ordinanza n. 8 del 7 marzo 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

La città di Novi Ligure, con nota prot. n. 3311 del 27 gennaio 2025 trasmetteva copia del nuovo regolamento comunale sul conferimento degli incarichi di consulenza, studio, ricerca e collaborazione, approvato con deliberazione n.298 del 30 dicembre 2024.

In merito alla linea di confine concettuale e pratica tra incarichi di studio, ricerca e consulenza e gli appalti di servizi, si richiama quanto già indicato nell'ambito della delibera di indirizzo di questa Sezione n. SRCPIE/54/2021/INPR, nonché *ex multis* SRCPIE/46/2022/VSG.

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

IN DIRITTO

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

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

Come evidenziato dalla costante giurisprudenza di questa Corte (sin dalla delibera n. 6/AUT/2008 della Sezione delle autonomie), tale invio è finalizzato all'espletamento delle funzioni di controllo assegnate alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti. Il controllo espletato non incide, nel caso specifico, sull'efficacia dell'atto, ma si sostanzia in un riesame di legalità e regolarità, finalizzato al confronto tra il regolamento adottato dall'ente e i parametri normativi vigenti (fra cui, in particolare, l'art. 7 del d.lgs. n. 165/2001 e l'art. 110 del d.lgs. n. 267/2000) in un'ottica non più statica, ma dinamica che, come sottolineato dalla Corte costituzionale, conduca all'adozione di effettive misure correttive da parte dell'ente (sentenze nn. 228/2017, 39/2014, 60/2013 e 198/2012).

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

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

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

A tal fine il comma 5-bis dell'art. 7 D.Lgs. 165/2001, introdotto dal D.Lgs. 25 maggio 2017, n. 75, ha sancito il divieto per le amministrazioni pubbliche *"di stipulare contratti di collaborazione che si concretano in prestazioni di lavoro esclusivamente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione siano organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e ai luoghi di lavoro"*, comminando contestualmente la nullità di tali contratti e la responsabilità erariale -e, se del caso, dirigenziale- del funzionario stipulante.

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

luglio 2019 (ad opera dell'art. 1 co. 1131 lett. f) della legge 30 dicembre 2018, n. 145 che per ultima è intervenuta a modificare l'art.22, comma 8, del D.Lgs. 25 maggio 2017, n. 75).

Pertanto, solo fino al 30 giugno 2019 le amministrazioni pubbliche hanno potuto ricorrere a tale tipologia contrattuale, nel rispetto degli altri parametri normativi.

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

a) l'oggetto della prestazione deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente, ad obiettivi e progetti specifici e determinati e deve risultare coerente con le esigenze di funzionalità dell'amministrazione conferente;

b) l'amministrazione deve avere preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno;

c) la prestazione deve essere di natura temporanea e altamente qualificata (è possibile prescindere dal requisito della comprovata specializzazione universitaria solo nei casi espressamente previsti dalla normativa); non è ammesso il rinnovo; l'eventuale proroga dell'incarico originario è consentita, in via eccezionale, al solo fine di completare il progetto e per ritardi non imputabili al collaboratore, ferma restando la misura del compenso pattuito in sede di affidamento dell'incarico;

d) devono essere preventivamente determinati durata, oggetto e compenso della collaborazione;

e) il conferimento degli incarichi deve avvenire mediante ricorso a procedure comparative, adeguatamente pubblicizzate;

f) per gli enti locali con popolazione superiore ai 5.000 abitanti, è necessaria la valutazione del revisore o del collegio dei revisori dei conti (Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazioni n. 213/2009/PAR del 14 maggio 2009 e n. 506/2010/PAR del 23 aprile 2010).

La Sezione, pertanto, si sofferma sulle disposizioni che appaiono discostarsi in modo evidente dal dettato normativo e per le quali occorre che il Comune di Novi Ligure 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. L'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili all'interno dell'ente.

L'articolo 7, comma 6, del D. Lgs n. 165/2001 elenca i presupposti di legittimità per il conferimento di incarichi esterni. In relazione alla suddetta norma, il Regolamento dell'ente

presenta i seguenti profili di criticità:

All'articolo 5 comma 2, prevede testualmente alla lettera a) che: *"il dirigente, che conferisce l'incarico, preliminarmente deve accertare l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane già disponibili, ovvero che il personale è totalmente impegnato nell'attività istituzionale ordinaria o che risulta insufficiente per conseguire gli obiettivi programmati in termini di qualità e quantità;"*

L'uso dell'avverbio "ovvero" e della congiunzione "o" se intesi in senso disgiuntivo, introducono un inammissibile ampliamento teorico delle ipotesi nelle quali il comune potrebbe avvalersi di professionalità esterne. Gli organi dell'ente sarebbero legittimati a ricorrere a prestazioni occasionali di esterni anche in presenza di ulteriori presupposti rispetto a quelli previsti dalla legge che prevede unicamente la motivata impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili all'interno dell'ente.

La previsione secondo cui *"il personale è totalmente impegnato nell'attività istituzionale ordinaria o che risulta insufficiente per conseguire gli obiettivi"* appare ampliativa dei presupposti e pertanto in contrasto con quanto previsto dalla Legge. La disposizione di legge richiede l'accertata impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al proprio interno, mentre invece, la citata ipotesi riguardante il personale *"totalmente impegnato nell'attività ordinaria"* sarebbe sempre ricorrente poiché il personale dipendente è fisiologicamente e quotidianamente impiegato nella sua totalità nello svolgimento dell'attività ordinaria dell'ente. L'ipotesi dell'insufficienza di personale in relazione agli *"obiettivi programmati in termini di qualità e quantità"* costituisce, inoltre, un requisito assai meno stringente rispetto alla previa accertata e motivata impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili.

Come è evidente, il combinato disposto regolamentare si risolve in una sostanziale elusione dell'obbligo normativo, dal momento che ciò che la legge richiede come impossibilità oggettiva di utilizzo del personale interno viene derubricata a mera difficoltà operativa, quando non a condizione cronica di carenza di personale in servizio rispetto ai fabbisogni; è chiaro che, con condizioni così ampie, il conferimento di incarichi esterni diventa esperibile con estrema frequenza. Ne deriva che in presenza di professionalità all'interno dell'amministrazione, al fine di procedere al conferimento di un incarico esterno, questa non potrà limitarsi a mere enunciazioni generali circa l'impossibilità di utilizzo delle risorse in servizio, ma è tenuta a dare conto dell'intervenuto accertamento in concreto circa l'effettiva impossibilità di utilizzo del personale dipendente.

Ne consegue la necessità che il testo dell'articolo 5 del Regolamento risulti più aderente ai contenuti previsti dal comma 6 dell'articolo 7 del D. Lgs n. 165/2001.

2. Requisiti degli incaricati: la comprovata specializzazione universitaria.

Criticità rispetto alla previsione dell'art. 7 comma 6 D.Lgs n. 165/2001 presenta anche l'art. 7 comma 2 del regolamento.

Il disposto normativo richiede, infatti, che 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, si possa prescindere dal requisito della comprovata specializzazione universitaria *"ferma restando la necessità di accertare la maturata esperienza nel settore"*.

In tali casi, quindi, l'accertamento dell'esperienza è imprescindibile presupposto di conferimento dell'incarico, in difetto del requisito della comprovata specializzazione universitaria, non derogabile né omissibile in via regolamentare.

Stante l'espressa previsione normativa, quindi, l'ente dovrà necessariamente accertare *"la maturata esperienza nel settore"* ogniqualvolta si prescinda dal requisito della comprovata specializzazione universitaria.

3. Criteri di selezione e Procedura per il conferimento degli incarichi.

Il comma 5 dell'art. 9 prevede la possibilità di realizzare graduatorie di candidati da cui attingere per incarichi ulteriori: *"La graduatoria dei candidati potrà essere utilizzata, a scorrimento, entro i successivi 36 mesi, per ulteriori incarichi aventi per oggetto prestazioni analoghe o simili"*. Tale previsione è illegittima per violazione dell'art. 7 comma 6 bis del D. Lgs n. 165/2001, secondo il quale *"Le amministrazioni pubbliche disciplinano e rendono pubbliche, secondo i propri ordinamenti, procedure comparative per il conferimento degli incarichi di collaborazione"*. Il comma 5 deve essere espunto dal Regolamento perché in palese contrasto con la giurisprudenza prevalente delle Sezioni regionali di controllo che prevede la tassatività delle ipotesi di conferimento diretto degli incarichi senza il previo esperimento della procedura comparativa.

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

L'articolo 10 del regolamento in esame, rubricato *"Affidamenti diretti"*, disciplina i casi in cui l'ente, nella persona del dirigente competente, è autorizzato a conferire incarichi professionali in via diretta senza previo esperimento di procedure comparative, casistica che è stata più volte oggetto di pronunciamento da parte delle Sezioni regionali di controllo.

Il testo comunale sembra recepire 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.

L'esenzione prevista alla lettera "b) *la prestazione oggetto dell'incarico può essere resa da un solo soggetto in ragione delle particolari competenze richieste*" appare compatibile con la normativa primaria unicamente se la dicitura "*resa da un solo soggetto*" si intenderà ricondotta, in sede di applicazione, alla nota e ammissibile ipotesi, enucleata dalla giurisprudenza, di "*unicità della prestazione ottenibile sotto il profilo soggettivo*". Tale nozione è applicabile in ambito letterario, artistico o anche tecnico e richiede comunque l'esistenza di un solo operatore in grado di fornire la prestazione richiesta, per essere la stessa marcatamente connotata dalla soggettività del prestatore.

Per quanto attiene alla previsione della lettera "c) *nei casi di assoluta urgenza, adeguatamente motivata, indotta dall'imprevedibile necessità della consulenza in relazione ad un termine prefissato o ad un evento eccezionale*", appare in linea con il dettato normativo. A tale proposito si ricorda che la "particolare urgenza" deve essere "connessa alla realizzazione dell'attività discendente dall'incarico" (*ex plurimis*, deliberazione Sez.Contr. Lombardia n. 67/2012/IADC).

5. La proroga degli incarichi

L'art. 12 del Regolamento non è conforme alla normativa primaria in quanto considera la proroga del contratto come ipotesi generale di conferimento degli incarichi e non di natura eccezionale e limitata ai casi tassativi previsti dalla legge.

L'art. 12, rubricato "*Proroga del contratto*", testualmente prevede al comma 1: "*La proroga del contratto, per l'intera durata o parte di essa, agli stessi prezzi e condizioni, è ammessa soltanto laddove sia stata prevista fin dalla procedura di selezione.*" Al comma 2: "*Ove non sia stata prevista, 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.*"

Dall'articolato regolamentare, quindi, emerge la facoltà, in capo agli organi del Comune, di prevedere, nel contratto, la proroga dell'incarico in via generale, contrariamente al disposto dell'art. 7 comma 6 lett. c) del D.Lgs n.165/2001 in base al quale, invece, essa costituisce un istituto eccezionale, statuendo: " 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...".

Ne consegue che l'ente dovrà riformulare l'art. 12 in conformità alle già menzionate previsioni di legge.

P.Q.M.

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

DICHIARA

Gli articoli 5 co. 2 lettera a); 7 co. 2; 9 co. 5; 12; del "*Regolamento degli incarichi di consulenza, studio, ricerca e collaborazione*" del Comune di Novi Ligure non conformi alla disciplina di legge, per quanto esposto in parte motiva
e per l'effetto

INVITA

l'Amministrazione comunale di Novi Ligure ad adottare le conseguenti misure per conformare il proprio regolamento alla legge vigente, 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 Novi Ligure (AL), 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 11 marzo 2025.

Il Relatore

Dott. ssa Lorena CHIACCHIERINI

Il Presidente

Dott. Antonio ATTANASIO

Depositato in Segreteria il **14 marzo 2025**

Il Funzionario Preposto

Margherita RAGONESE