



*Corte dei Conti*

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati\*:

|                                  |                        |
|----------------------------------|------------------------|
| dott. Marco Pieroni              | presidente             |
| dott. Tiziano Tessaro            | consigliere            |
| dott.ssa Gerarda Maria Pantalone | consigliere (relatore) |
| dott. Marco Scognamiglio         | primo referendario     |
| dott.ssa Elisa Borelli           | referendario           |
| dott.ssa Ilaria Pais Greco       | referendario           |

\* riuniti mediante collegamento telematico

**Adunanza del 16 dicembre 2022**

**Controllo ai sensi dell'art. 1, comma 173 della l. n. 266/2005 sugli atti di spesa relativi ad incarichi di consulenze pervenuti nel corso del 2022: misure correttive adottate dagli Enti in attuazione delle osservazioni formulate dalla Sezione sui regolamenti relativi agli affidamenti degli incarichi**

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

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;

Visto l'art. 7 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, come modificato e integrato dalla legge 18 giugno 2009 n. 69 e dal d. lgs. 25 maggio 2017 n. 75;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Visto l'art. 1, comma 173, legge 22 dicembre 2005, n. 266;

Vista la legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 3, commi 54, 55, 56 e 57;

Visto l'art. 46 del decreto legge 25 giugno 2008 n. 112, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, l. 6 agosto 2008, n. 133;

Visto l'art. 6 del decreto legge 31 maggio 2010 n. 78 convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122;

Visto il d. lgs. 18 aprile 2016 n. 50 riguardante "Codice dei contratti pubblici", come modificato e integrato dal decreto legge 18 aprile 2019, n. 32 convertito con modificazioni dalla legge 14 giugno 2019, n.55;

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 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. 11/2022/INPR adottata nelle adunanze del 21 dicembre 2021 e del 26 gennaio 2022, con la quale è stato approvato il programma di controllo per l'anno 2022 e che include, tra l'altro "*Controllo ex art. 1, co. 173, della l. n. 266/2005 sugli atti di spesa relativi a incarichi di consulenza pervenuti nel 2022*";

Considerato che nell'ambito del controllo svolto sui singoli atti di consulenza pervenuti, la Sezione ha provveduto altresì all'esame dei regolamenti in materia di incarichi professionali esterni adottati dagli Enti, pronunciandosi in merito alle disposizioni regolamentari ritenute non conformi ai presupposti e alle procedure di legge;

Richiamate le delibere nn. 68, 69, 70, 74, 75, 117, 118, 119 e 125/2022/VSG, con le quali la Sezione ha accertato la non conformità al dettato normativo di alcune disposizioni contenute nei regolamenti in materia di incarichi esterni, adottati, rispettivamente, da: Provincia di Parma, Città Metropolitana di Bologna, Comune di Gambettola (FC), Comune di Rimini (RN), Unione Comuni Modenesi Area Nord, Comune Di Cesena (FC), Unione della Romagna Faentina, Comune di Argenta (FE), Provincia di Reggio Emilia, ed ha invitato gli Enti ad apportare le conseguenti modifiche;

Visti i testi degli estratti regolamentari così come emendati dagli Enti e trasmessi alla Sezione;

Vista l'ordinanza presidenziale n.94/2022 con la quale la Sezione è stata convocata per l'odierna camera di consiglio;

Udito il relatore Gerarda Maria Pantalone;

## **FATTO**

**1.** Con propria deliberazione di adozione del programma di controllo dell'anno 2022 n. 11/2022/INPR - adottata nelle adunanze del 21 dicembre 2021 e del 26 gennaio 2022 - la Sezione ha approvato, tra l'altro, lo svolgimento del "*Controllo ai sensi dell'art.1, comma 173 della l. n. 266/2005 sugli atti di spesa relativi ad incarichi di consulenze conferiti dalle pubbliche amministrazioni dell'Emilia-Romagna e pervenuti alla Sezione nel 2022*".

Gli atti relativi ad incarichi di consulenza trasmessi nel corso del 2022 da parte degli Enti dell'Emilia-Romagna, nel più ampio quadro di trasmissioni obbligatorie previste dal legislatore ex art. 1, comma 173, della l. fin. del 2005, sono stati esaminati verificando il rispetto dei presupposti dettati dalla normativa vigente così come interpretata dalla giurisprudenza.

Precisamente, la Sezione ha svolto l'esame degli atti di consulenza selezionati mediante note istruttorie rivolte alle pubbliche amministrazioni interessate, cui sono state indirizzate, a seguito dell'invio degli atti di consulenza, specifiche richieste di documenti integrativi a supporto alle analisi da svolgere e talvolta anche di chiarimenti.

Inoltre, al fine di una compiuta analisi, è stata richiesta copia del vigente regolamento dell'Ente per l'affidamento di incarichi ad esterni.

Nell'ambito del controllo svolto, pertanto, la Sezione, in concomitanza alla verifica in ordine alla legittimità dei singoli atti di consulenza trasmessi dagli Enti, ha esaminato altresì il contenuto dei regolamenti in materia di incarichi professionali esterni adottati dai medesimi Enti, pronunciandosi in merito alle disposizioni regolamentari ritenute non conformi ai presupposti e alle procedure di legge.

La Sezione ha quindi, in tali ultime circostanze, invitato gli Enti ad apportare modifiche ai propri atti regolamentari disciplinanti il conferimento di incarichi esterni, per adeguarli ai rilievi formulati e ad adottare le conseguenziali misure, conformemente al disposto di cui all'art. 3, commi 55-57, legge 24 dicembre 2007, n. 244, così come modificato dall'art. 46 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n.133.

A tal fine ha assegnato, il termine di 60 giorni dal ricevimento della delibera per l'adozione delle modifiche del regolamento e, l'ulteriore termine di 30 giorni dalla delibera di approvazione delle modifiche, per la trasmissione alla Sezione del nuovo estratto regolamentare aggiornato.

Tutti gli Enti interessati hanno provveduto tempestivamente all'adeguamento della propria regolamentazione in materia di incarichi esterni e alla trasmissione del relativo estratto alla Sezione.

Oggetto di esame della presente delibera sono, pertanto, le modifiche alle disposizioni regolamentari adottate dai singoli Enti in ottemperanza alle pronunce emesse dalla Sezione in esito all'esame appena descritto.

## **DIRITTO**

### **1. Normativa e indirizzi giurisprudenziali**

**1.1** Deve premettersi, in generale che, in materia di incarichi conferiti ad esterni, spetta alle Sezioni regionali una duplice forma di controllo: oltre all'esercizio del controllo sulla gestione nei confronti dei singoli atti di incarico conferiti ad esterni, spetta anche il controllo sui regolamenti emanati dagli enti locali per il conferimento di incarichi ad esterni.

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, comma 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 di principio o di programma, secondo la rispettiva competenza, nonché della sana gestione finanziaria degli enti locali e del funzionamento dei controlli interni, riferendo sugli esiti delle verifiche esclusivamente ai Consigli degli enti interessati.

Un primo tipo di controllo concerne i regolamenti degli enti locali, per il conferimento di incarichi a soggetti estranei alla pubblica amministrazione, con l'invio del testo alla Sezione regionale (art. 3, commi 56 e 57, l. n. 244/2007, come sostituito dall'art. 46, comma 3, del d.l. n. 25 giugno 2008, n. 112) della Corte dei conti entro 30 giorni dall'adozione.

Tale controllo non incide sull'efficacia dell'atto<sup>1</sup>, ma è ascrivibile alla

---

<sup>1</sup> La Sezione delle autonomie della Corte dei conti, con la deliberazione del 14 marzo 2008, n. 6/AUT/2008, ha precisato al riguardo che le ricadute dell'obbligo di trasmissione vanno ricostruite applicando i principi generali. Pertanto, muovendo dal presupposto che "funzione tipica delle Sezioni

categoria del riesame di legalità e regolarità, in quanto finalizzato al confronto tra il regolamento adottato dall'ente e i parametri normativi di settore.

La trasmissione dei regolamenti, pertanto, deve ritenersi strumentale al loro esame e ad una eventuale pronuncia della Corte dei conti sulle norme regolamentari giudicate non conformi alla normativa e ai principi giurisprudenziali e all'adozione di effettive misure correttive da parte dell'Ente.

A parametro delle disposizioni regolamentari vanno assunti i limiti normativi di settore dettati in particolare dall'art. 7 del d.lgs. n. 165/2001, che, positivizzando principi affermati da una giurisprudenza ormai univoca, ha sancito i presupposti necessari per il conferimento degli incarichi esterni non derogabili da disposizioni regolamentari.

Un secondo tipo di controllo concerne, invece, gli atti puntuali di spesa relativi a collaborazioni, consulenze, studi e ricerche, accomunandoli a quelli in materia di relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza (prevedendo quindi, ai sensi dell'art. 1, comma 173, della l. 23 dicembre 2005, n. 266, che "gli atti di spesa relativi ai commi 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").

In merito va soggiunto che questa Sezione regionale di controllo è di recente intervenuta sulla materia degli incarichi esterni (in cui gli atti di consulenza si inseriscono) 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, comma 173 della l. n. 266/2005*", i cui contenuti integralmente si richiamano.

Con la delibera n. 241 citata la Sezione, in particolare, ha chiarito l'ambito del controllo sulla gestione spettante alla Corte dei conti in riferimento a quella porzione di azione amministrativa posta in essere dall'ente pubblico rappresentata dal conferimento di incarichi esterni di cui all'art. art. 1, comma 173 della l. n. 266/2005. A tal fine ha ribadito quali sono le tipologie di atti di incarichi per i quali sussiste obbligo di invio al controllo della Sezione che, in

---

regionali della Corte dei conti rispetto agli enti locali è l'esercizio di un controllo di natura «collaborativa», la Sezione delle autonomie 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, che è integrativo dell'efficacia dell'atto (e sarebbe comunque incompatibile con la riforma costituzionale del Titolo V); purtuttavia, la trasmissione dei regolamenti deve ritenersi strumentale al loro esame e ad una eventuale pronuncia della Corte dei conti; il controllo della Corte dei conti è ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, in una prospettiva non più statica ma dinamica (secondo l'orientamento della Corte costituzionale), volta a finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo all'adozione di effettive misure correttive (da parte degli enti).

considerazione del rinvio da parte del comma 173 al comma 9 dell'art. 1 della medesima legge, riguardano "studi ed incarichi di consulenza conferiti a soggetti estranei all'amministrazione"<sup>2</sup>.

Anche in sede di analisi degli incarichi trasmessi ai sensi dell'art. 1, comma 173, della l. 23 dicembre 2005, n. 266 può essere azionato il controllo sulle disposizioni regolamentari approvate dall'ente ai fini del conferimento di incarichi esterni e, come evidenziato da consolidata giurisprudenza della Corte, il suddetto controllo si estende anche ai regolamenti adottati amministrazioni diverse dagli enti locali essendo sufficiente che un ente sia soggetto alle disposizioni del D. Lgs n. 165/2001, e quindi al controllo sugli atti di spesa concernenti gli incarichi esterni (Corte dei conti, Sezione regionale contr. Emilia - Romagna, Delib. n. 122/2015/PARI; Corte dei conti, Sezione regionale contr. Piemonte, Delib. n. 55/2021).

**1.2** Asse e norma fondamentale in materia di incarichi esterni e di consulenze è, come noto, l'art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165/2001, come invero i commi 5-*bis*, 6-*bis*, 6-*ter* e 6-*quater*<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Nelle descritte categorie di incarichi, richiamando le definizioni elaborate dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti nella delibera n. 6/2005, vi rientrano gli incarichi conferiti al fine di acquisire i risultati di uno studio e le soluzioni ai problemi prospettati ovvero le richieste di pareri ad esperti per acquisire un giudizio finale idoneo ad orientare l'azione della p.a.

<sup>3</sup> L'art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165/2001, come invero i commi 5-*bis*, 6-*bis*, 6-*ter* e 6-*quater*, costituisce la norma fondamentale cui riferirsi per la verifica, da parte dell'ente pubblico che intende affidare incarichi esterni e consulenze, della sussistenza dei presupposti necessari; le disposizioni appena citate prevedono che:

"(omissis) **5-*bis***. È fatto divieto alle 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 al luogo di lavoro. I contratti posti in essere in violazione del presente comma sono nulli e determinano responsabilità erariale. I dirigenti che operano in violazione del presente comma sono, altresì, responsabili ai sensi dell'art. 21 e ad essi non può essere erogata la retribuzione di risultato. Resta fermo che la disposizione di cui all'art. 2, comma 1, del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, non si applica alle pubbliche amministrazioni.

**6.** Fermo restando quanto previsto dal comma 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;
- d) devono essere preventivamente determinati durata, oggetto e compenso della collaborazione; 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.

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

La linea interpretativa restrittiva della disciplina richiamata è costante in materia; essa si fonda sull'assunto che le amministrazioni, in un'ottica di contenimento dei costi e di valorizzazione delle risorse, 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. Deve essere letto in tal senso anche il divieto per le amministrazioni pubbliche di stipulare contratti di collaborazione coordinate e continuative posto dal comma 5-bis dell'art. 7 d.lgs. 165/2001, introdotto dal d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75.

La disciplina con le ss.mm. ii, da ultimo quelle apportate dal d. lgs 75/2017, costituisce la norma fondamentale cui riferirsi per la verifica, da parte dell'ente pubblico che intende affidare incarichi esterni e consulenze, della sussistenza dei presupposti necessari. I limiti, i criteri e le modalità di affidamento degli incarichi di collaborazione da essa dettati costituiscono, altresì, i parametri normativi a cui devono preliminarmente conformarsi i regolamenti adottati in materia dagli Enti.

**1.3** Le disposizioni citate prevedono il rispetto delle seguenti **condizioni di legittimità**:

- l'ente che procede al conferimento deve aver accertato previamente l'impossibilità di utilizzo delle strutture organizzative e delle risorse umane interne.

La verifica della indisponibilità delle risorse interne costituisce un *prius* logico necessario, da utilizzarsi dall'amministrazione nel percorso discrezionale-valutativo che si conclude con la decisione di conferire l'incarico. In tal senso, il corredo motivazionale deve sussistere all'adozione dell'atto, senza

---

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, comma 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.

**6-ter.** I regolamenti di cui all'articolo 110, comma 6, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, si adeguano ai principi di cui al comma 6.

**6-quater.** Le disposizioni di cui ai commi 6, 6-bis e 6-ter non si applicano ai componenti degli organismi "indipendenti di valutazione di cui all'art. 14 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 e dei nuclei di valutazione, nonché degli organismi operanti per le finalità di cui all'art. 1, comma 5, della l. 17 maggio 1999, n. 144."

- possibilità di integrazioni postume o di motivazioni assunte *per relationem*.
- Per gli enti locali con popolazione superiore ai 5.000 abitanti, il provvedimento con cui è conferito l'incarico di studio, ricerca, consulenza dev'essere corredato del parere obbligatorio (ma non vincolante) dell'organo di revisione economico – finanziaria dell'ente.
  - L'incarico deve essere conferito sulla base di procedure comparative (6-bis. Le amministrazioni pubbliche disciplinano e rendono pubbliche, secondo i propri ordinamenti, procedure comparative per il conferimento degli incarichi di collaborazione).

Solo in casi eccezionali e da motivare adeguatamente, in relazione a condizioni di carattere oggettivo, è possibile l'affidamento diretto, senza procedura comparativa, ma la regola resta la procedura comparativa, volta ad assicurare il rispetto dei principi di trasparenza, parità di condizioni e la *par condicio* tra i potenziali incaricati.

Va evidenziato che non è considerato legittimo neppure procedere all'affidamento diretto in caso di esiguità del compenso da erogare, in quanto la disciplina degli incarichi di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 165/2001 non è assimilabile alle procedure previste dal codice degli appalti.

La giurisprudenza contabile ha ritenuto che, in via eccezionale, si possa procedere ad affidamento diretto unicamente in caso di procedura concorsuale andata deserta, unicità della prestazione sotto il profilo soggettivo, assoluta urgenza determinata dalla imprevedibile necessità della consulenza in relazione ad un termine prefissato o ad un evento eccezionale. In merito alla predeterminazione dei criteri oggettivi ai fini dell'avvio della procedura comparativa, la giurisprudenza contabile ha affermato che: " (...) risulta principio generale quello per cui in presenza di procedure selettive condotte dalla PA, al fine preminente di evitare abusi o violazioni della *par condicio* e del principio di imparzialità, tutte le condizioni o criteri di scelta siano predeterminati dalla amministrazione ed in particolare siano resi noti i suddetti criteri al momento della pubblicazione degli avvisi, bandi o atti equipollenti costituenti *lex specialis della procedura comparativa*" (cfr. tra le altre Corte dei conti, Sezione regionale controllo Piemonte, deliberazione n. 22/2015/SRCPIE/REG).

Per finalità di maggiore trasparenza, la P.A. deve procedere con un avviso pubblico obbligandosi a valutare, semmai, anche solo esclusivamente i *curricula* pervenuti. Selezionato il contraente, il conferimento dell'incarico dovrà avvenire con forma scritta e dovrà contenere i seguenti elementi:

adeguata motivazione in relazione alla descrizione dell'esigenza transitoria e impreveduta da soddisfare, avuto riguardo all'obiettivo che l'ente intende perseguire nell'ambito della propria discrezionalità, descrizione delle caratteristiche professionali richieste per soddisfare quell'esigenza, assenza nella struttura di personale in possesso di quelle determinate caratteristiche da provarsi *per tabulas* mediante una specifica attività istruttoria svolta sul punto, sussistenza nella persona esterna (individuata dai criteri manifestati dall'ente) delle caratteristiche richieste e risultanti dal *curriculum*; caratteristiche dell'incarico in relazione alla durata, definizione puntuale dell'oggetto della prestazione, compenso.

- L'oggetto della prestazione deve essere determinato, dovendo corrispondere ad obiettivi o progetti specifici e determinati.

Sono pertanto illegittimi gli incarichi il cui oggetto sia indeterminato, generico. Poiché il rapporto instaurato non è di tipo subordinato sarà necessario verificare che la PA non si riservi - tramite clausola contrattuale o *de facto* - la facoltà di esercitare un potere direttivo sull'incaricato (la PA potrà semmai definire criteri direttivi ed impartire istruzioni in relazione all'adempimento dell'obbligazione del collaboratore, allo scopo di rendere la prestazione utile e funzionale alle esigenze dell'ente). A tale proposito, nei contratti non si deve più indicare il luogo di svolgimento della prestazione, perché sarebbe troppo evidente l'imperio del committente nel disporre il modo col quale svolgere la prestazione, incompatibile con la *ratio* e la lettera delle nuove disposizioni introdotte dal d.l. n. 75/2017. Quanto specificatamente all'elemento "compenso", si precisa che detto elemento non può essere demandato ad un successivo provvedimento, posto che altrimenti ciò determinerebbe un'assoluta incertezza sulla spesa. È considerato illegittimo, infatti, un incarico in cui sia carente il dato circa il compenso con un rinvio in bianco ad un futuro atto di liquidazione.

- L'oggetto della prestazione deve rientrare tra le competenze istituzionali attribuite dalla legge all'ente o previste nel programma approvato dal consiglio ex art. 42 co.2 del Tuel.

Non possono rientrare tra le prestazioni conferibili, funzioni ordinarie attribuibili al personale di ruolo.

- La prestazione resa dall'incaricato deve essere "altamente qualificata".  
È possibile, inoltre, prescindere dal requisito della comprovata specializzazione universitaria solo nei casi espressamente previsti dalla legge.
- Il ricorso a personale esterno incaricato, essendo "eccezionale", comporta che i conferimenti disposti abbiano sempre il carattere della temporaneità.  
Quanto all'istituto della proroga, l'incarico non potrà ritenersi prorogabile se non nei limiti del completamento di un'attività avviata.  
Il rinnovo, poi, è vietato, in quanto l'incarico dovrebbe fare riferimento ad un nuovo progetto ed essere conferito a seguito di apposita procedura comparativa (come anche ribadito dalla circolare del Dipartimento della Funzione Pubblica n. 2/2008).
- L'atto di conferimento dell'incarico (completo della indicazione dell'incaricato, della ragione dell'incarico, del compenso, del *curriculum* e dell'indicazione della durata dell'incarico stesso) deve essere pubblicato sul sito web dell'ente (art. 15, co. 4, del d. lgs. n. 33/2013 "*la pubblicazione deve avvenire entro tre mesi dal conferimento dell'incarico e per i tre anni successivi alla cessazione dello stesso*" e art. 46 del d.lgs. n. 33 cit.). L'omessa pubblicazione comporta sanzioni. Per maggiore chiarezza, si riporta il testo della disciplina richiamata<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> **Art. 15 d. lgs. 33/2013 - Obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi di collaborazione o consulenza**

1. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 9-bis e fermi restando gli obblighi di comunicazione di cui all'articolo 17, comma 22, della legge 15 maggio 1997, n.127 [35], le pubbliche amministrazioni pubblicano e aggiornano le seguenti informazioni relative ai titolari di incarichi di collaborazione o consulenza: a) gli estremi dell'atto di conferimento dell'incarico; b) il curriculum vitae; c) i dati relativi allo svolgimento di incarichi o la titolarità di cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione o lo svolgimento di attività professionali; d) i compensi, comunque denominati, relativi al rapporto di consulenza o di collaborazione, con specifica evidenza delle eventuali componenti variabili o legate alla valutazione del risultato.

2. La pubblicazione degli estremi degli atti di conferimento di incarichi di collaborazione o di consulenza a soggetti esterni a qualsiasi titolo per i quali è previsto un compenso, completi di indicazione dei soggetti percettori, della ragione dell'incarico e dell'ammontare erogato, nonché la comunicazione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica dei relativi dati ai sensi dell'articolo 53, comma 14, secondo periodo, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165 e successive modificazioni, sono condizioni per l'acquisizione dell'efficacia dell'atto e per la liquidazione dei relativi compensi. Le amministrazioni pubblicano e mantengono aggiornati sui rispettivi siti istituzionali gli elenchi dei propri consulenti indicando l'oggetto, la durata e il compenso dell'incarico. Il Dipartimento della funzione pubblica consente la consultazione, anche per nominativo, dei dati di cui al presente comma.

3. In caso di omessa pubblicazione di quanto previsto al comma 2, il pagamento del corrispettivo determina la responsabilità del dirigente che l'ha disposto, accertata all'esito del procedimento disciplinare, e comporta il pagamento di una sanzione pari alla somma corrisposta, fatto salvo il risarcimento del danno del destinatario ove ricorrano le condizioni di cui all'articolo 30 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n.104 39

4. Le pubbliche amministrazioni pubblicano i dati di cui ai commi 1 e 2 entro tre mesi dal conferimento dell'incarico e per i tre anni successivi alla cessazione dell'incarico.

**Art.46 del d. lgs. 33/2013 - Responsabilità derivante dalla violazione delle disposizioni in materia di obblighi di pubblicazione e di accesso civico**

- L'atto di conferimento di incarico deve rispettare le previsioni dei limiti di spesa disposti dal legislatore nella materia.

La normativa vincolistica ha subito, nel tempo, modifiche. Da ultimo, l'art. 57, co. 2, del d.l. 26 ottobre 2019, n. 124, coordinato con la legge di conversione 19 dicembre 2019, n. 157 (recante "Disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili") ha stabilito infatti che "A decorrere dall'anno 2020, alle regioni, alle Province autonome di Trento e di Bolzano, agli enti locali e ai loro organismi ed enti strumentali, come definiti dall'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, nonché ai loro enti strumentali in forma societaria cessano di applicarsi le seguenti disposizioni in materia di contenimento e di riduzione della spesa e di obblighi formativi: (...) articolo 6, commi 7, 8, 9, 12 e 13, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122". Detta disciplina, peraltro, non ha inciso sull'obbligo di trasmissione degli atti di spesa di importo superiore ai 5.000 euro alla Sezione di controllo, che permane.

- Vi sono infine disposizioni applicabili all'incaricato che riveste già la posizione di pubblico dipendente (prevista, nel caso, la necessità del nulla-osta dell'amministrazione di appartenenza; ove non risulti, sono stabilite conseguenze, ex art. 53 d.lgs. n. 165/2001).
- Si rammenta, inoltre, che in base all'articolo 7, comma 6, del d.lgs. n. 165/2001, gli incarichi sono di tipo "individuale", escludendosi dall'ambito di applicazione, pertanto, gli incarichi a persone giuridiche, associazioni, comitati o fondazioni.

## 2. Merito

**2.1** La Sezione, a seguito dell'esame svolto, ha accertato la non conformità ai parametri normativi e giurisprudenziali di alcune disposizioni del regolamento in materia di incarichi esterni adottato dai sotto indicati Enti:

- Provincia di Parma: delibera n. 68/2022/VSG;
- Città Metropolitana di Bologna: delibera n. 69/2022/VSG;

---

1. L'inadempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente e il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso civico, al di fuori delle ipotesi previste dall'articolo 5- bis, costituiscono elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale, eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione e sono comunque valutati ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale dei responsabili

2. Il responsabile non risponde dell'inadempimento degli obblighi di cui al comma 1 se prova che tale inadempimento è dipeso da causa a lui non imputabile.

- Comune di Gambettola (FC): delibera n. 70/2022/VSG;
- Comune di Rimini (RN): delibera n. 74/2022/VSG
- Unione Comuni Modenesi Area Nord: delibera n. 75/2022/VSG
- Comune Di Cesena (FC): delibera n. 117/2022/VSG
- Unione della Romagna Faentina: delibera n. 118/2022/VSG
- Comune di Argenta (FE): delibera n. 119/2022/VSG
- Provincia di Reggio Emilia: delibera n. 125/2022/VSG

Con le delibere sopracitate ha, perciò, invitato gli Enti ad apportare le conseguenti modifiche alla propria regolamentazione ed assegnato termini per adempiere.

La Sezione, pertanto, richiamati i rilievi espressi in merito alle norme regolamentari dei singoli Enti nelle deliberazioni sopracitate ed esaminati i nuovi gli estratti regolamentari trasmessi, osserva quanto segue.

**2.1.1 Provincia di Parma:** con la delibera n. 68/2022/VSG la Sezione rilevava che la regolamentazione adottata presentava illegittimità in quanto ammetteva l'esclusione di una procedura comparativa generalizzata, ed in particolare con riguardo:

- all'art. 34, comma 3 e 4, che prevedeva la possibilità di affidamento senza procedura comparativa per incarichi di importo fino ad euro 20.000,00 IVA esclusa, consentendo un'indagine di mercato o l'istituzione di una o più liste di accreditamento di esperti esterni,
- all'art. 36, lett. b), laddove si disciplinava la possibilità di conferimento diretto di incarichi per "*...prestazioni strettamente connesse alle abilità del prestatore d'opera o a sue particolari qualificazioni, elaborazioni o interpretazioni*".

Circa il conferimento degli incarichi di patrocinio legale e difesa in giudizio di cui all'art. 30, la Sezione invitava l'Ente a disporre l'inquadramento del singolo incarico come appalto di servizi, da affidarsi in conformità al codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 50 del 18 aprile 2016).

Infine, veniva segnalata la necessità di espungere dal regolamento, i riferimenti agli ex rapporti di collaborazione coordinata e continuativa (co.co.co), non più ammissibili nel quadro normativo vigente.

La Provincia, in ottemperanza alla Deliberazione della Sezione, adottava le modifiche alla propria regolamentazione in materia di incarichi esterni con Decreto del Presidente n. 189 del 02/08/2022, e, nei termini assegnati, trasmetteva l'estratto regolamentare aggiornato acquisito al protocollo della

Sezione n. 3905 del 4.08.2022.

La Sezione, esaminato il contenuto l'estratto regolamentare trasmesso, prende atto delle modifiche apportate che correggono i profili di illegittimità riscontrati.

In particolare: risultano abrogate le ipotesi di esclusione della procedura comparativa di affidamento prima previste ai commi 3 e 4 dell'art. 34, e all'art. 36, lett. b); risulta emendato ed integrato il testo dell'art. 30 in merito agli incarichi esclusi dall'ambito di applicazione del regolamento; risulta eliminato ogni richiamo ai contratti di collaborazione coordinata e continuativa (co.co.co).

**2.1.2 Città Metropolitana di Bologna:** con la delibera n. 69/2022/VSG la Sezione rilevava che la regolamentazione adottata presentava ancora le illegittimità già rilevate con la precedente deliberazione n. 175/2014.

Infatti, risultavano ancora presenti le disposizioni che ammettevano l'esclusione di una procedura comparativa generalizzata al di fuori dai casi consentiti dalla legge, con particolare riferimento all'art. 63, comma 4, e 6, che prevedeva la possibilità di procedere ad un'indagine di mercato per l'affidamento di incarichi di importo fino ad euro 10.000,00 e all'istituzione di una o più liste di accreditamento di esperti esterni per incarichi di importo fino ad euro 10.000,00.

La Città di Bologna, in ottemperanza alla Deliberazione della Sezione, adottava le modifiche alla propria regolamentazione in materia di incarichi esterni con atto del Sindaco n. 159 del 26/07/2022, e, nei termini assegnati, trasmetteva l'estratto regolamentare aggiornato acquisito al protocollo della Sezione n. 4215 del 17.08.2022.

La Sezione, esaminato il contenuto l'estratto regolamentare trasmesso, prende atto delle modifiche apportate che abrogano le modalità semplificate di conferimento degli incarichi esterni di cui all'art. 63, commi 4, 5, 6.

**2.1.3 Comune di Gambettola (FC):** con delibera n. 70/2022/VSG la Sezione rilevava che la regolamentazione adottata presentava illegittimità in quanto ammetteva l'esclusione di una procedura comparativa generalizzata al di fuori delle ipotesi consentite dalla legge, ed in particolare con riguardo all'art. 48, comma 3, che prevedeva la deroga all'utilizzo della procedura comparativa con riferimento ad una soglia di compenso di € 5.000.

Circa il conferimento degli incarichi di patrocinio legale, la Sezione invitava l'Ente a disporre l'inquadramento del singolo incarico come appalto di servizi, da affidarsi in conformità al codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 50 del 18 aprile 2016).

Infine, veniva segnalata la necessità di adeguare il regolamento agli adempimenti di pubblicità dettati dall'art. 15, co. 4 del d. lgs. n. 33/2013.

Il Comune, in ottemperanza alla Deliberazione della Sezione, adottava le modifiche alla propria regolamentazione in materia di incarichi esterni con la Deliberazione di giunta n. 121 del 21/07/2022, e, nei termini assegnati, trasmetteva l'estratto regolamentare aggiornato acquisito al protocollo della Sezione n. 3768 del 01.08.2022.

La Sezione, esaminato il contenuto l'estratto regolamentare trasmesso, prende atto delle modifiche apportate che correggono i profili di illegittimità riscontrati.

In particolare: risulta abrogata l'ipotesi di esclusione della procedura comparativa di affidamento prima prevista dalla lettera a) dell'art. 48, comma 3; risulta integrato testo dell'art. 45 in merito agli incarichi di patrocinio legale; infine il testo dell'art. 50 è stato riformulato e adeguato agli adempimenti di pubblicità ex art. 15 del d. lgs. n. 33/2013.

**2.1.4 Comune di Rimini (RN):** con la delibera n. 74/2022/VSG la Sezione rilevava che la regolamentazione adottata presentava ancora i profili di illegittimità già riscontrati con la precedente deliberazione n. 24/2019/REG in ordine alle ipotesi di fattispecie di conferimento diretto contemplate all'art. 76, comma 1, lett. b e c, le quali dovevano essere riformulate al fine di restringerne la sfera di applicazione.

Il Comune, in ottemperanza alla Deliberazione della Sezione, adottava le modifiche alla propria regolamentazione in materia di incarichi esterni con la Deliberazione di giunta n. 306 del 23/08/2022, e, nei termini assegnati, trasmetteva l'estratto regolamentare aggiornato acquisito al protocollo della Sezione n. 4690 del 05.09.2022.

La Sezione, esaminato il contenuto l'estratto regolamentare trasmesso, prende atto delle modifiche apportate che correggono i profili di illegittimità riscontrati.

In particolare: l'art. 76, comma 1 lett. b) risulta riformulato in modo da restringere la sfera di applicazione dell'affidamento diretto a prestazioni "infungibili" e "non comparabili", alla lett. c) l'affidamento diretto è previsto *per "prestazioni da rendersi da soggetti che operino nel campo dell'arte, dello spettacolo o dei mestieri artigianali"*.

**2.1.5 Unione Comuni Modenesi Area Nord:** con la delibera n. 75/2022/VSG la Sezione rilevava che la regolamentazione adottata presentava illegittimità con riguardo all' art. 49 nella parte in cui riteneva giustificabile l'impossibilità di utilizzo delle risorse umane *"a causa di carichi di lavoro diversi tali da impedire il celere ed ottimale svolgimento della prestazione stessa"*.

Veniva segnalata altresì la necessità di espungere dal regolamento, i riferimenti agli ex rapporti di collaborazione coordinata e continuativa (co.co.co), non più ammissibili nel quadro normativo vigente.

L'Unione, in ottemperanza alla Deliberazione della Sezione, adottava le modifiche alla propria regolamentazione in materia di incarichi esterni con la Deliberazione di giunta n. 101 del 23/08/2022, e, nei termini assegnati, trasmetteva l'estratto regolamentare aggiornato acquisito al protocollo della Sezione n. 5047 del 20.09.2022.

La Sezione, esaminato il contenuto l'estratto regolamentare trasmesso, prende atto delle modifiche apportate che correggono i profili di illegittimità riscontrati.

In particolare: risulta emendato il testo dell'art. 49 che, ai fini dell'impossibilità di utilizzare risorse interne, mantiene solo il riferimento alla "carezza di specifica professionalità"; risulta eliminato ogni richiamo ai contratti di collaborazione coordinata e continuativa (co.co.co).

**2.1.6 Comune Di Cesena (FC):** con la delibera n. 117/2022/VSG la Sezione rilevava che la regolamentazione adottata presentava profili di illegittimità con riguardo in particolare:

- all'art. 53 in quanto non contemplava una reale ricognizione preliminare dell'impossibilità di impiegare risorse interne;
- all'art. 55, lett. b), laddove si disciplinava la possibilità di conferimento diretto di incarichi aventi ad oggetto prestazioni di natura artistica.

Veniva segnalata altresì la necessità di espungere dal regolamento, i riferimenti agli ex rapporti di collaborazione coordinata e continuativa (co.co.co), non più ammissibili nel quadro normativo vigente.

Il Comune, in ottemperanza alla Deliberazione della Sezione, adottava le modifiche alla propria regolamentazione in materia di incarichi esterni con la Deliberazione di giunta n. 267 del 25/10/2022, e, nei termini assegnati, trasmetteva l'estratto regolamentare aggiornato acquisito al protocollo della Sezione n. 7525 del 09.11.2022.

La Sezione, esaminato il contenuto l'estratto regolamentare trasmesso, prende atto delle modifiche apportate che correggono i profili di illegittimità riscontrati.

In particolare: risulta integrato il testo dell'art. 53 in merito alle modalità della ricognizione preliminare interna di personale; risulta abrogata l'ipotesi di esclusione della procedura comparativa di affidamento prevista alla lett. b) dell'art. art. 55; risulta eliminato ogni richiamo ai contratti di collaborazione coordinata e continuativa (co.co.co).

**2.1.7 Unione della Romagna Faentina:** con la delibera n. 118/2022/VSG la Sezione rilevava che la regolamentazione presentava profili di illegittimità con riguardo alla mancata disciplina della procedura comparativa che deve precedere ogni conferimento di incarico.

La Sezione segnalava, inoltre, la necessità di espungere dal regolamento, i riferimenti agli ex rapporti di collaborazione coordinata e continuativa (co.co.co) e di adeguare il regolamento agli adempimenti di pubblicità dettati dall'art. 15, co. 4 del d. lgs. n. 33/2013.

L'Unione, in ottemperanza alla Deliberazione della Sezione, adottava le modifiche alla propria regolamentazione in materia di incarichi esterni con la Deliberazione di giunta n. 147 del 17/11/2022, e, nei termini assegnati, trasmetteva l'estratto regolamentare aggiornato acquisito al protocollo della Sezione n. 8196 del 21.11.2022.

La Sezione, esaminato il contenuto l'estratto regolamentare trasmesso, prende atto delle modifiche apportate che correggono i profili di illegittimità riscontrati.

In particolare: all'art. 4 risultano adeguatamente disciplinati modalità e criteri della procedura comparativa di selezione del soggetto esterno; risulta eliminato ogni richiamo ai contratti di collaborazione coordinata e continuativa (co.co.co); all'art. 9 sono disciplinati gli adempimenti di pubblicità ex art. 15 del d. lgs. n. 33/2013.

**2.1.8 Comune di Argenta (FE):** con delibera n. 119/2022/VSG la Sezione rilevava che la regolamentazione adottata presentava profili di illegittimità con riguardo in particolare all'art. 7 nella parte cui ammetteva la possibilità di conferimento diretto di incarichi 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 o elaborazioni..."*.

La Sezione segnalava, inoltre, la necessità di espungere dal regolamento, i riferimenti agli ex rapporti di collaborazione coordinata e continuativa (co.co.co) e di adeguare il regolamento agli adempimenti di pubblicità dettati dall'art. 15, co. 4 del d. lgs. n. 33/2013.

Il Comune, in ottemperanza alla Deliberazione della Sezione, adottava le modifiche alla propria regolamentazione in materia di incarichi esterni con la Deliberazione di giunta n. 235 del 17/11/2022, e, nei termini assegnati, trasmetteva l'estratto regolamentare aggiornato acquisito al protocollo della Sezione n. 8219 del 23.11.2022.

La Sezione, esaminato il contenuto l'estratto regolamentare trasmesso, prende atto delle modifiche apportate che correggono i profili di illegittimità riscontrati.

In particolare: risulta abrogata l'ipotesi di esclusione della procedura comparativa di affidamento diretto prevista dell'art. art. 7 lett. c); risulta eliminato ogni richiamo ai contratti di collaborazione coordinata e continuativa (co.co.co); all'art. 6 sono disciplinati gli adempimenti di pubblicità ex art. 15 del d. lgs. n. 33/2013.

**2.1.9 Provincia di Reggio Emilia:** con delibera n. 125/2022/VSG la Sezione rilevava che la regolamentazione adottata presentava profili di illegittimità con riguardo in particolare:

- alla carenza di disposizioni in merito alle modalità di espletamento dell'accertamento preliminare dell'impossibilità di utilizzare risorse interne e della procedura comparativa di selezione del soggetto esterno, che pertanto dovevano essere introdotte;
- all' ipotesi di conferimento diretto che veniva previsto dall'art. 3, comma 2, lett. b), *"per attività comportanti prestazioni di natura artistica o culturale non comparabili, ovvero strettamente connesse all'abilità del prestatore d'opera o a sue particolari qualificazioni, interpretazioni o elaborazioni"*.

La Sezione segnalava, inoltre, la necessità di espungere dal regolamento, i riferimenti agli ex rapporti di collaborazione coordinata e continuativa (co.co.co) e di adeguare il regolamento agli adempimenti di pubblicità dettati dall'art. 15, co. 4 del d. lgs. n. 33/2013.

La Provincia, in ottemperanza alla Deliberazione della Sezione, adottava le modifiche alla propria regolamentazione in materia di incarichi esterni con Decreto Presidenziale n. 276 del 22/11/2022, e, nei termini assegnati, trasmetteva l'estratto regolamentare aggiornato acquisito al protocollo della

Sezione n. 8263 del 28.11.2022.

La Sezione, esaminato il contenuto l'estratto regolamentare trasmesso, prende atto delle modifiche apportate che correggono i profili di illegittimità riscontrati.

In particolare: all'art. 4 risultano introdotte specifiche disposizioni in merito alle modalità di espletamento dell'accertamento preliminare dell'impossibilità di utilizzare risorse interne e della procedura comparativa di selezione del soggetto esterno; risulta abrogata l'ipotesi di affidamento diretto prevista dell'art. 3 lett. b); risulta eliminato ogni richiamo ai contratti di collaborazione coordinata e continuativa (co.co.co); l'art. 7 risulta integrato con gli adempimenti di pubblicità ex art. 15 del d. lgs. n. 33/2013.

#### **P.Q.M.**

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

#### **PRENDE ATTO**

che la Provincia di Parma, la Città Metropolitana di Bologna, il Comune di Gambettola (FC), il Comune di Rimini (RN), l'Unione Comuni Modenesi Area Nord, il Comune Di Cesena (FC), l'Unione della Romagna Faentina, il Comune di Argenta (FE) e la Provincia di Reggio Emilia hanno correttamente adempiuto all'invito della Sezione formulato rispettivamente con le delibere nn. 68, 69, 70, 74, 75, 117, 118, 119 e 125/2022/VSG, apportando le richieste misure correttive alla propria regolamentazione in materia di incarichi esterni, così come specificato negli estratti regolamentari trasmessi dai medesimi Enti ed acquisiti al protocollo della Sezione ai numeri indicati in delibera.

#### **DISPONE**

- che copia della presente delibera sia trasmessa a cura della segreteria, mediante l'applicativo Con.Te, al Sindaco della Città Metropolitana di Bologna, al Presidente della Provincia di Parma e al Presidente della Provincia di Reggio Emilia, ai Sindaci e ai Presidenti dei Consigli comunali dei Comuni di Gambettola (FC), Rimini (RN), Cesena (FC) e Argenta (FE), e, mediante posta elettronica certificata, al Presidente dell'Unione della Romagna Faentina e al Presidente dell'Unione Comuni Modenesi Area Nord;

- che copia della deliberazione sia pubblicata sul sito istituzionale degli Enti interessati, ai sensi dell'articolo 31 del decreto legislativo n. 33 del 2013, come sostituito dall'articolo 27, comma 1 del decreto legislativo n. 97 del 2016;

- che l'originale della delibera resti depositato presso la segreteria di questa Sezione regionale di controllo.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 16 dicembre 2022.

Il Presidente  
Marco Pieroni  
*(firmato digitalmente)*

Il relatore  
Gerarda Maria Pantalone  
*(firmato digitalmente)*

Depositata in Segreteria in data 21 dicembre 2022

Il funzionario preposto  
Roberto Iovinelli  
*(firmato digitalmente)*